الإدارة الإلكترونية ودورها فى مكافحة الفساد الإدارى

دراسة مقارنة بالفقه الإسلامى



بدر محمد السيد القزاز

ماجستير فى القانون

دار الفكر الجامعى

أمام كلية الحقوق - الاسكندرية

ت : ٤٨٤٣١٣٢

الإدارة الإلكترونية ودورها في مكافحة الفساد الإدارى

دراسة مقارنة بالفقة الإسلامى

بدر محمد السيد القزاز
ماجستير فى القانون

2016

دار الفكر الجامعي
٣٠ شارع سوتير- الإسكندرية
ت : ٤٨٤٣١٣٢

إسم الكتاب : الإدارة الإلكترونية فى محاربة الفساد الإدارى
المؤلف : بدر محمد السيد إسماعيل القزاز
الناشر : دار الفكر الجامعى
٣٠ شارع سوتير. الإسكندرية . ت : ٤٨٤٣١٣٢ (٠٣)
بريد إلكترونى : Email.: magdy.Kozman2010@gmail.com

الطبعة : الأولى
سنة الطبع : ٢٠١٥
رقم الايداع : ٢٠١٤/١٧٠٧٢
ترقيم دولى : 978-977-379-256-0

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهـــداء

إلى أساتذتي الأجلاء الذين أسبغوا علي من علمهم وفضلهم،

واستقيت منهم مواقف الرجال، والثبات على المبدأ.

إلى الذين دعما في روح الخير، والثقة بالله جل وعلا، والمصابرة والجرأة

في الحق، وحب العلم، ثم أمداني بكل المستطاع بما أسعفني

على تحصيله والتفاني فيه، والدي الكريمين.

إلى التي آمنت بإخلاصها، وصفاء نفسها، وبراءة سريرتها،

وكان لحسن صبرها، وقوة عزيمتها، وتضحيتها أكبر الأثر

لإتمام المشوار رفيقة عمري زوجتي ·أم زياد·

إلى ولدي ·زياد·، وبناتي ·منة الله، ونوران، ورغد· لعل ذلك أن يكون

حافزا لهم علي طلب العلم والتفاني من أجله تحت راية القرآن.

إلي كل إخواني وأهلي وكل من شاركني ولو بالكلمة والدعاء

أهدي هذا البحث.

إهداء من الباحث

المقدمة

الحمد لله رب العزة والجلال، واسع الكرم عظيم الأفضال، والصلاة والسلام على نبيه الهادي المبعوث ليتمم مكارم الأخلاق، وبعد:

لا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري، بما فيها مجتمع الإسلام، على الرغم من الطهر والعفاف والعفة والنقاء التي ميزت المجتمع الإسلامي على مر العصور والأزمنة.

فإن الناظر لا تخطئ عيناه صور الخلل، والمفارقات الكبيرة، والمباينات الشاسعة بين واقع الأمة ومنهج الإسلام.

والناظر يرى صور الانحراف كثيرة وعميقة، ومتعددة الأمثلة وبيّنة فيما تبديه من ممارسات ظاهرة أو مستترة، حتى إن الإنسان إذا أمعن في جميع هذه المتفرقات، وأكثر من حشد الأمثلة والصور ظهرت حينئذ ربما صورة مفزعة، تجعل اليأس يدب إلى النفوس، ويوهن من عزائمها.

وبالتالي نجد أن هناك انفصام بين النظرية والتطبيق، وبين التصور والسلوك، وبين القناعات والأداء، ومرد هذا إلى ضعف التدين وغلبة الهوى والسعي نحو تحقيق المصالح الشخصية، إضافة لضعف الرقابة الداخلية ورقابة المجتمع.

ولكن النظام الإسلامي ومن قام بتطبيقه من حكّام المسلمين استطاعوا معالجة هذا الأمر من خلال استخدام عدد من الأساليب، كأسلوب الترغيب والترهيب، والاهتمام بالرقابة بمفهومها الواسع.

إن الحديث عن الفساد الإداري لا يخص مجتمعاً بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول وتعالت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع الخطط الملائمة للحد منها.

هـذا وقـد أصـبحت الإدارة الإلكترونيـة ضرورة حتميـة يجـب الـسعي لتطبيقها في كل دولة عصرية، تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية، ولا تتخلف عن نهضة المعلومات العالميـة، وذلـك لأن هـذا النظـام مـن الإيجابيـات خاصة في مجال المرافق العامة، وما تقدمه من خدمات، ما يجعل التحول إليـه مـن الـضرورات، إذ مـن شـأنه سرعـة الإنجـاز، وتخفـيض التكـاليف وتبـسيط الإجراءات، فضلاً عن تحقيـق الـشفافية في الإدارة ومكافحـة الجـرائم الوظيفيـة والفساد الإداري.

وحيث يعد الفساد الإداري مشكلة عالمية يترتب عليهـا نتـائج وخيمـة في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والدينية على حـد سواء، فالفساد يعـوق معـدلات النمـو الاقتـصادي ويـضعف الثقـة في المنظمـة العامة، ويضعف مكانة السلطة السياسية والإدارية بالدولة.

ولمحاربـة ومكافحـة الفـساد الإداري في الإدارة العامـة رأيـت بعـد أن استخرت الله تعالى، واستشرت أساتذتي الأفاضل، واسترشدت بما عنـدهم مـن سبق علم في مجال علم الإدارة العامة، أن أتناول إحـدى وسـائل محاربـة الفـساد الإداري بالبحث والكتابة في موضوع:

(دور الإدارة العامة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري
دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)

أسباب اختيار الموضوع:

مما دعاني إلى اختيار هذا الموضوع وحب الكتابة والبحث فيه مـا نـراه مـن الفساد الإداري الذي انتشر في كل قطاعات الدولة العامة والخاصة، وما شاهدته بنفسي – وشاهده الكثير منا – من تفشٍ للفساد في كثير من المصالح الحكوميـة – من محسوبية ودفع رشوة وتعطيل لمصالح المواطنين بغير وجه حـق – حتـى ظـن كثير من الناس أن هذا هو الأصل في التعامل مع المـصالح الحكوميـة، فينظـر إلى الموظف على أنه مرتشٍ، وأنه لن يقضي له عمله إلا بعد الحـصول عـلى مبلـغ مـن المال أو أي مقابل آخر، فيذهب إلى المـصلحة الحكوميـة وقـد أعـد نفسه لـدفع

الرشوة، أو لا يذهب حتى يأخذ معه أحد الوجهاء أو أحد أقرباء الموظف حتى يقضي له الموظف مصلحته.

وقد دعتني مشاهدتي لهذا الواقع المرير إلى القراءة عن الفساد الإداري من أجل التوصل إلى علاج لهذا المرض الذي انتشر وتفشى في مجتمعنا، والبحث عن وسيلة تضع حداً ـ ما أمكن ـ لهذا الفساد، فوجدت أن من أنجع العلاجات لهذا الداء ـ بعد الالتزام بأوامر ديننا الحنيف، ومراقبة الله تعالى في السر والعلانية ـ هو تطبيق نظام متطور معد سلفاً يطبق في الإدارات العامة بحيث لا يجد الموظف معه مفر من تقديم الخدمة للمواطن دون تعطيل أو طمع في أي مقابل، فقرأت عن النظام الإلكتروني ومدى إمكانية تطبيقه وتعميمه في الإدارات العامة من أجل القضاء ـ ما أمكن ـ على الفساد الإداري، ثم إني قرأت الكثير من الكتب والمقالات التي عمقت الفكرة عندي، سائلاً الله تعالى أن يوفقني وأن يجري الخير على يدي، وأن يهديني إلى الصواب، وأن يجعلني لبنة نافعة في المجتمع الإسلامي.

(وما توفيقي إلا بالله)

الباحث

* * *

منهج البحث:

لما كان البحث يتحدث عن: " **دور الإدارة العامة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري - دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي** " فقد أفردت فصلاً تمهيدياً مستقلاً للتعريف بمفهوم الإدارة الإلكترونية، وبيان خصائصها ومميزاتها، وأهميتها، والفرق بينها وبين غيرها من الإدارات، ثم قسمت البحث إلى بابين وخاتمة، فأما الباب الأول: فقد قسمته إلى ثلاثة فصول، تناولت في الفصل الأول هذه الظاهرة التي نبحث عن وسيلة لمحاربتها - ظاهرة الفساد الإداري - فتحدثت عن مفهوم الفساد الإداري ومداخله وأسبابه وآثاره، ثم تناولت في الفصل الثاني مظاهر الفساد الإداري وموقف القانون والنظام الإسلامي منها، ثم تناولت في الفصل الثالث وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري في النظام الإسلامي والمعاصر، وأما الباب الثاني: فقسمته أيضاً إلى ثلاثة فصول، الفصل الأول تناولت فيه أهمية التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية، ودواعي هذا التحول وإمكانية التطبيق، وموقف الفقه الإسلامي من تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية، وفي الفصل الثاني تناولت بالبحث أثر الإدارة العامة الإلكترونية ودورها في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد الإداري، وفي الفصل الثالث تناولت بالبحث متطلبات تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية ومعوقاتها، ثم وضعت للبحث خاتمة ذكرت فيها أهم النتائج التي توصلت إليها من خلال البحث، ثم أهم التوصيات والمقترحات لتطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية من أجل محاربة الفساد الإداري.

وقد اعتمدت في منهج الكتابة والبحث الموضوعي فيما تناولته من مباحث ومسائل على الأسس التالية:

١- تتبع مصادر كل مسألة والإطلاع على مراجعها القديمة والحديثة بحسب الإمكان، وقد حصل لي من المراجع الحديثة خاصة قدر ليس بالقليل والحمد لله.

٢- الاعتناء بالتمهيد للمسائل بما يوضحها بحسب المقام مع ما يتضمنه من بيان التعريف اللغوي والاصطلاحي للمصطلحات الواردة.

٣ـ عزو الآيات القرآنية إلى السور، وتخريج الأحاديث النبوية من مصادرها، ونقل حكم أهل العلم على الأحاديث من حيث الصحة والضعف ما أمكن.

٤ـ توثيق نصوص العلماء بالرجوع إلى كتبهم مباشرة، واعتماد الكتب الموثقة في مذاهبهم، والعناية بالنقل الحرفي لإثبات صحة النسبة، إلا .. دعت الحاجة إلى اختصاره أو الإشارة إليه في مظانه.

٥ـ وضع خاتمة وفهارس تفصيلية للموضوعات والمصادر والمراجع التي ورد ذكرها في الرسالة .

وأنا أقدم هذا البحث المتواضع الذي نال كل جهدي وطاقتي الذهنية والجسمية، أتمنى أن ينال رضاء الله ورضاء أساتذتي الكرام ورضاء المسلمين.

فإن أصبت فمن الله تعالى، وإن أخطأت فمني ومن الشيطان:

{ .... رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْراً كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ} [سورة البقرة : من الآية ٢٨٦].

* * *

أقسام البحث وخطته:

قسمت مادة هذا البحث إلى مقدمة وفصل تمهيدي وبابين وخاتمة:

أما **المقدمة**: فعرضت فيها أهمية البحث وأسباب اختياري لـه إضـافة إلى منهج البحث وخطته.

وأما **الفصل التمهيدي** فتحدثت فيه عن:

مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية وأهميتها وخصائصها

وفيه أربعة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية ودوافع التحول إليها.

المبحث الثاني: الفرق بين الإدارة الإلكترونية وغيرها من الإدارات.

المبحث الثالث: أهمية الإدارة العامة الإلكترونية.

المبحث الرابع: خصائص الإدارة العامة الإلكترونية.

وأما البابين فهما على النحو التالي:

الباب الأول : الفساد الإداري وسبل مواجهته

الفصل الأول : مفهوم الفساد الإداري ومداخله وأسبابه وآثاره

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفهـوم الفـساد الإداري في النظـام الإسـلامي ونظـام الإدارة المعاصرة.

المبحث الثاني: مداخل الفساد الإداري.

المبحث الثالث: أسباب الفساد الإداري وآثاره.

الفصل الثاني : مظاهر الفساد الإداري

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية.

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية.

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.

الفصل الثالث : وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري

وفيه ثلاثة مباحث

المبحث الأول: وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري في النظام الإسلامي.

المبحث الثاني: وسائل موجهة ومحاربة الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة.

المبحث الثاني: التشريعات التي لها صلة بمكافحة الفساد في مصر.

الباب الثاني : التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد الإداري.

الفصل الأول : التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: أهمية التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

المبحث الثاني: دواعي التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية ومراحل تطبيقها.

المبحث الثالث: موقف الفقه الإسلامي من تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية.

الفصل الثاني : الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد الإداري.

وفيه ثلاثة مبحثين:

المبحث الأول: الإدارة الإلكترونية وتيسير الأعمال والارتقاء بكفاءة أدائها.

المبحث الثاني: الدور الرقابي للإدارة الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد.

الفصل الثالث : متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية ومعوقاتها

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية.

المبحث الثاني : معوقات تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية.

المبحث الثالث: موقف الفقه الإسلامي من معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية.

الخاتمة: ذكرت فيها أهم ما توصلت إليه من نتائج من خلال البحث إضافة إلى التوصيات والمقترحات.

* * *

الفصل التمهيدي

مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية وأهميتها وخصائصها

وفيه أربعة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية ودوافع التحول إليها.

المبحث الثاني: الفرق بين الإدارة الإلكترونية وغيرها من الإدارات.

المبحث الثالث: أهمية الإدارة العامة الإلكترونية.

المبحث الرابع: خصائص الإدارة العامة الإلكترونية.

الفصل التمهيدي

مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية
وأهميتها وخصائصها

المبحث الأول

مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية ودوافع التحول إليها

المطلب الأول

الإدارة العامة بين المفهوم التقليدي والمفهوم الإلكتروني

أولاً: المفهوم التقليدي للإدارة:

الإدارة لغة: هي الإحاطة، وأدار الأمر والرأي أي أحاط بها[(١)].

وقد وردت عدة تعريفات في معاجم اللُّغة، إذ جاء تعريفها في "لسان العرب" في مادة (دور): "وأداره عن الأمر وعليه، وداوره: لاوصه، ويقال: أدرت فلاناً عن الأمر إذا حاولت إلزامه إياه وأدرته عن الأمر إذا طلب منه"[(٢)].

كما جاء تعريف بـ " معجم الطلاب " في مادة (أدار):" أدار الوزير العمل: أشرف عليه ". وعلم الإدارة: علم يتعلق بكيفية إدارة الأعمال"[(٣)].

---

(١) إبراهيم مصطفى وآخرون: المعجم الوسيط (١٩٦٠م) ص ٣٠٢، استانبول: المكتبة الإسلامية.

(٢) ابن منظور: لسان العرب، طبعة جديدة صحّحها أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، لبنان، ط/ ١، ١٤١٦هـ ١٩٩٥م، مادة (دور)، ٤/ ٤٤٨.

(٣) د/ محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف: معجم الطلاب، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩١م، مادة (أدار) ص ٥٠.

تعريف الإدارة العامة في الاصطلاح:

أورد علماء الإدارة عدة تعريفات للإدارة العامة في الاصطلاح، تتفق في معناها العام وتتفاوت في بعض الجزيئات، كما عرَّفها علماء المسلمين بتعريفات مختلفة، وسوف نورد بعض التعريفات بغرض الوقوف عليها ومقارنتها، سعياً للوصول إلى أمثل التعريفات وشمولها لمفهوم الإدارة العامة وما يميِّز معنى الإدارة الإسلامية عن مفهوم الإدارة عند علماء الإدارة المعاصرين.

أولاً: تعريف الإدارة العامة عند علماء الإدارة المعاصرين:

عرَّف الدكتور سعيد المصري الإدارة العامة بأنَّها: " مجموعة الأساليب والنظم المرتبطة بالنشاطات الإدارية التي تؤدِّيها منظمات وأجهزة الدولة والتي تهدف بصفة أساسية وقاطعة إلى تحقيق الصالح العام في المجتمع، والتي تؤثر قراراتها تأثيراً شاملاً وعاماً ومباشراً على مصالح أفراد المجتمع وجماعاته، والتي تتأثر حركتها وتصرُّفاتها بدرجة كبيرة بالتفاعل، والتي تتأثر حركتها المستمرة مع مقومات وعوامل البيئة القومية والعالمية بجميع أبعادها السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية"[١].

كما عرَّفها الدكتور/ محمد سعيد عبد الفتاح بأنَّها: " مزج من القوانين واللوائح والعلاقات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة، وينحصر عمل الإدارة في التوجيه والتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة "[٢].

كما عرَّفها الدكتور/ أمين الساعاتي بأنَّها: " تعاون جهود الجميع في المحيط العام بحيث تنظم علاقات السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في تعاملها البشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة "[٣].

---

(١) د. سعيد محمد المصري: أساسيات في دراسة الإدارة العامة، دار المريخ للنشر، الرياض، ط/ ٣، ١٤٠٣هـ ١٩٨٣م، ص ٢٥.

(٢) د/ محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط/ ٥، ١٩٨٦م، ص ٢٠.

(٣) أمين الساعاتي: الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، دار الشروق، جدة، ط/ ٢، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م، ص ٢١.

وقد عُرِّفَت بأنها:" فن قيادة وتوجيه أنشطة جماعة من الناس نحو تحديد هدف مشترك "[١].

وعُرِفَت بأنها:" ذلك الجهد الإنساني الذي يتعلق بتخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف محددة بكفاءة وفعالية "[٢].

وفي تعريف آخر هي:" تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل المنظمة لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين "[٣].

فالإدارة العامة التقليدية بإيجاز هي:" إدارة أجهزة الدولة، أي: الأجهزة الإدارية التي تتمثل في الوزارات المختلفة والإدارات والمصالح التابعة لها باعتبارها أشخاص قانون عام "[٤].

ومن واقع التعريفات وما ترمي إليه؛ يظهر أنَّ مفهوم الإدارة المعاصرة: هو مجموعة النظم والتشريعات والقوانين والأساليب التي تمارسها الأجهزة العامة في الدولة، كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة من خلال تفاعلها مع البيئة المحيطة وفق ما يتوفر فيها من موارد خلال فترة زمنية محددة بهدف الوصول إلى أقصى قدر يمكن الوصول إليه في خدمة المجتمع.

*** تعريف الإدارة العامة عند علماء المسلمين:**

وقد جاء تعريف الإدارة العامة في الإسلام أنَّها:" نشاط جماعي مشروط يقوم به الراعي مع موظفيه العاملين في جميع الأجهزة الحكومية من خلال تقديم خدمة أو سلعة مشروعة إلى الرعية أي الجمهور بلا تمييز شعوراً منهم بأمانة الإدارة أثناء ممارستهم الإدارية وفقاً لأنظمة وتعليمات مصدرها الشريعة

---

(١) د/ محمد بهجت كشك: المنظمات وأسس إدارتها ـ ص: ٤ ، الإسكندرية ١٩٩٩م ـ المكتب الجامعي الحديث.

(٢) د/ ثابت عبد الرحمن إدريس: نظم المعلومات الإدارية في المنظمات المعاصرة ـ الإسكندرية : الدار الجامعية٢٠٠٥ م ص١٦١.

(٣) د/ فؤاد العطار: مبادئ الإدارة العامة ـ القاهرة ـ دار النهضة العربية / ١٩٧٤م/ ص ٧.

(٤) د/ محمد رفعت عبد الوهاب: أساسيات الإدارة العامة ـ دار المطبوعات الجامعية ـ الإسكندرية ٢٠٠٠م/ ص١٨، ١٩.

الإسلامية مستغلين في ذلك كافة الإمكانات المتاحة، سعياً لتحقيق أهداف عامة مباحة من أجل توفير الأمن والرخاء والنماء للبلاد والعباد "[1].

*** مقارنة بين مفهوم الإدارة العامة المعاصرة والإدارة الإسلامية:**

الناظر إلى مفهوم الإدارة العامة المعاصرة والإدارة العامة الإسلامية من خلال التعريفات السابقة يجدهما تتفقان في أنهما من الأساليب والنظم والنشطات الإدارية التي تؤديها منظمات وأجهزة الدولة والتي تهدف بصفة أساسية إلى تحقيق الصالح العام والمنفعة العامة في المجتمع من خلال استغلال الموارد المتاحة في البيئة المعينة خلال فترة زمنية محددة، ولكن نجد أنَّ التمايز واضح والفرق بينها في بعض الجوانب الأساسية:

فنجد أنَّ الإدارة العامة الإسلامية محورها الأساسي العقيدة والإيمان وبهما يتجاوز الفرد المسلم المنافع الشخصية الدنيوية إلى سعة التكليف الرباني الذي يجعل الحياة كلها لله، وأنَّ غاية خلق الإنسان هو العبادة والخلافة في الأرض تحقيقاً لقوله تعالى: { وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ * مَا أُرِيدُ مِنْهُم مِّن رِّزْقٍ وَمَا أُرِيدُ أَن يُطْعِمُونِ }[سورة الذاريات، الآيتان: ٥٦ - ٥٧].

أمّا الفكر الإداري المعاصر فهو يعالج المشكلة الإدارية في إطار نظريات ذات نظرة جزئية غير شاملة لا تضع اعتباراً ولا حيزاً لما وراء المادة والمنفعة، بل تركِّز بصفة أساسية على المنافع الشخصية أو الجماعية أو المنافع المشتركة في إطار العلاقات بين الدول دون أدنى نظرة للدين والعقائد[2].

ومن خلال المقارنات نجد أنَّ الإدارة العامة الإسلامية تتفوَّق على الإدارة العامة المعاصرة بالآتي:

---

(١) أحمد بن داود المزجاجي الأشعري: مقدمة في الإدارة العامة الإسلامية، الشركة الخليجية للطباعة والتأليف، جدة، المملكة العربية السعودية، ط/ ١، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م،ص ٤٩- ٥٠.

(٢) د/ خالد سر الختم: علم الإدارة في الإسلام بين التنظيم والمنظور، شركة دار الحكمة للطباعة والنشر، الخرطوم بحري، ١٤١٩هـ - ١٩٩٨م، ص ١١٨-١٢٢.

١- الإدارة العامة الإسلامية تسعى بصفة أساسية لخدمة الأهداف المشروعة من خلال الأنشطة الخدمية والسلعية المباحة بحكمها في ذلك الإيمان والعقيدة الربانية.

٢- يؤدّي المكلَّف العمل في الإدارة الإسلامية عمله على أساس أنه على قيمة إيمانية يسعى من خلالها للعبادة.

٣- التعامل في الإدارة الإسلامية يتم على أساس الأخوة الإسلامية والمساواة واحترام إنسانية العامل ونوع العمل الذي يؤديه.

ثانياً: مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية:

تعد الإدارة الاليكترونية من ثمار المنجزات التقنية في العصر الحديث(١)، حيث أدت التطورات في مجال الاتصالات، وابتكار تقنيات اتصال متطورة إلى التفكير الجدي من قبل الدول والحكومات في الاستفادة من منجزات الثورة التقنية(٢)، باستخدام الحاسب الآلي وشبكات الانترنت(٣) في إنجاز الأعمال،

(١) بدأت ثورة المعلومات في المجتمعات الصناعية منذ ثلاثة عقود على الأقل وأضحت أهم ملمح من ملامح المعلومات أو المجتمع الشبكي Net Work Society الذي تجاوز نموذج المجتمع الصناعي وحظي - باعتباره نموذجاً جديداً لتنظيم المجتمع الإنساني - باهتمام الحكومات والأفراد، وتطلق كلمة الثورة العلمية على كل نوع خاص من التغيير ينطوي على نوع معين من التجديد أو أساس جديد لممارسة العلم في التطبيق العملي - توماس كون: بنية الثورات العلمية - ترجمة: شوقي جلال - مكتبة الأسرة، الأعمال العلمية، مهرجان القراءة للجميع ٢٠٠٣م صفحات ٢٤، ٣٥، ٢٥١.

(٢) يقصد بتقنية المعلومات: إحكام المعلومات من جهة سرعة الحفظ، وجودة التخزين، وسرعة الوصول إلى المعلومات، وسهولة التعامل معها، وسهولة تبادل المعلومات بين المتعاملين بها. و (تِقْنِيَّة) على وزن (عِلْمِيَّة) وهي مصدر صناعي من (التَّقْن) بوزن (العَلْم). والتقن: الرجل الذي يتقن عمله: المواضعة في الاصطلاح – ضمن كتاب فقه النوازل – بكر بن عبد الله أبو زيد ص ١٩٠، مؤسسة الرسالة – الطبعة الأولى ١٤١٦هـ.

(٣) كلمة الإنترنت ليست عربية، وإنما هي كلمة إنجليزية مكونة من مقطعين: الأول هو inter وهو اختصار لكلمة international بمعنى: الدولية أو العالمية، أما المقطع الثاني فهو net وهو اختصار لكلمة Network بمعنى الشبكة.

وبضم المقطعين لبعضهما يكون المعنى: الشبكة الدولية، ويُطلق عليها البعض شبكة التشبيك أو شبكة الشبكات، ويعني أنها تربط معظم الشبكات في العالم دون أي اعتبار للحدود الجغرافية - أستاذنا الدكتور / داود عبد الرازق الباز - أستاذ القانون العام بجامعة

وتقديم الخدمات للمواطنين بطريقة إليكترونية، والتي تسهم بفاعلية في حل العديد من المشكلات التي من أهمها التزاحم والوقوف لطوابير طويلة أمام الموظفين في المصالح والدوائر الحكومية، فضلا عن تجنب الروتين والوساطة وغيرها من العوامل التي تقف حائلاً دون تطور النظم الإدارية الحالية، بالإضافة إلى ما تتميز به الإدارة الإلكترونية من سرعة في إنجاز الأعمال وتوفير الوقت والجهد[1].

ويبشر الداعون لتطبيق نظام الإدارة الالكترونية بأن هيمنتها على الحياة الإدارية ستعمل على تسهيل معاملات الأفراد وإنجازها بقدر عال من الكفاءة، وبشكل يخفف عن الفرد عناء السعي بين الإدارات ودواوين الوزارات لتتبع معاملته أو مراجعته للمسئولين إن تمكن من ذلك، فكم من المرات وصل المواطن إلى الموظف بعد ساعات، أو ربما أيام من الوقوف في الصف، وحصل على جواب أنه كان يقف خطأ في هذا الصف، وأن عليه الانتقال إلى الصف المجاور[2].

وقد جاءت الإدارة الالكترونية كرد فعل واقعي لاستخدام تطبيقات الحاسب الآلي في مجال الخدمات العامة لتطوير طرق العمل التقليدية إلى طرق أكثر مرونة وفعالية من ناحية، ومن ناحية أخرى الاستفادة من منجزات الثورة التقنية في توفير الوقت والجهد والتكلفة، واستخدام شبكة الانترنت في دعم التواصل بين الإدارة الحكومية وفروعها وبينها وبين المواطنين.

وقد تعددت تعريفات الإدارة العامة الإلكترونية:

فقد عُرِّفت بأنها: تطبيق تكنولوجيا[3] المعلومات في تقديم الخدمات

=الأزهر: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - ص ٢١،٢٢ منشأة المعارف بالإسكندرية - تاريخ النشر: ٢٠/ ١١/ ٢٠٠٧م.

(١) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية - اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - سلسلة الكتب العلمية المبسطة في المعلومات/ القاهرة ٢٠٠٠م ص ٢٠.

(٢) د/ داود عبد الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام - المرجع السابق ص٩.

(٣) والتكنولوجيا هي وسيلة تطبيق الاكتشافات أو الأساليب العلمية أو المعرفة للمنظمة لإنتاج أدوات معينه أو القيام بمهام معينة من أجل حل مشاكل الإنسان والبيئة، د/ نبيل علي: العرب وعصر المعلومات، علم المعرفة ١٩٩٤م ص٢٤٥، وتجدر الإشارة إلى أن=

العامة من خلال وسائل الاتصال الحديثة كالإنترنت بهدف إيصال الخدمات للمواطن أو العميل و زيادة التأثير الإيجابي علي مجتمع الأعمال و جعل الحكومة تعمل بكفاءة وفاعلية عاليين[1].

- وعرِّفت بأنها: استخدام تكنولوجيا المعلومات، خاصة تطبيقات الإنترنت المبنية علي شبكة المواقع الإلكترونية؛ لدعم وتعزيز حصول المواطنين علي الخدمات التي تقدمها الحكومة المحلية، إضافة إلي تقديم الخدمة لقطاع الأعمال والدوائر الحكومية المختلفة بشفافية وكفاءة عاليَتَيْنِ، بما يحقق العدالة والمساواة[2].

- وعرفت أيضاً بأنها: مرادف لعمليات تبسيط الإجراءات الحكومية و تيسير النظام البيروقراطي أمام المواطنين من خلال إيصال الخدمات لهم بشكل سريع وعادل في إطار من النزاهة[3]، والمسائلة الحكومية[4].

=تكنولوجيا أو نظم المعلومات يراد بها في معناها البسيط: تزويد جهات الإدارة بالمعلومات والبيانات الكافية، والصحيحة والدقيقة، من خلال جمعها، وتبويبها، وفهرستها، وتخزينها، ثم تشغيلها، وإمكانية نقلها وتداولها بين سائر الإدارات، د/ السيد أحمد محمد مرجان: دور الإدارة العامة الإليكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمة الجماهيرية - دراسة مقارنة - ص ٦٢ - ط/ ٢ - ٢٠١٠م - ١٤٣١هـ دار النهضة العربية.

(١) د/ عادل حرحوش المفرجي وآخرون: الإدارة الإلكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٧م ص١٦.

(٢) د/ أحمد محمد غنيم: الإدارة الإلكترونية " آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل "، ص ٢٢ المنصورة ٢٠٠٤م المكتبة العصرية.

(٣) عُرِّفت النزاهة بأنها:" عبارة عن اكتساب المال بغير مهانة ولا ظلم، وإنفاقه في المصارف الحميدة " - التعاريف: لمحمد عبد الرؤف المناوي - دار الفكر المعاصر - بيروت - ١٤١٠هـ ص ٦٩٥ ((والحقيقة أن النزاهة لا تقتصر على اكتساب المال، بل تتمثل في عدد من الأعمال التي يقوم بها الإنسان في حياته، وذلك لكي يتكيف مع متطلبات الاستقامة والإخلاص والبعد عن الأثرة والاستغلال، التي تحقق التفاعل بين العوامل الشخصية، والعوامل البيئية، والحياة المحيطة بها، والتي هي في النهاية تحقق تربية الضمير الإنساني والشعور بالمسئولية ومحاسبة الذات)).

(٤) د/ ماجد راغب الحلو: الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول ((الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)) في الفترة من ٢٦ - ٢٨ إبريل ٢٠٠٣م، د/ علي السيد الباز: الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية، بحث منشور ضمن أعمال المؤتمر العلمي الأول، الذي =

- وتعرف أيضاً بأنها: قدرة القطاع الحكومي على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وبين قطاعات الأعمال، بسرعة ودقة عالية، وبأقل تكلفة عبر شبكة الإنترنت، مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتناقلة (في أي وقت وأي مكان) معتمدة على مبدأين هما:-

الأول:(تقني): ويتمثل في إعداد المعلومات إليكترونياً وتناقلها عبر شبكة الإنترنت وضمان دقتها وسريتها.

الثاني:(إجرائي): ويتمثل في تنفيذ المعاملات والخدمات عن بُعْد[(١)] مع ضمان صحتها ومصداقيتها[(٢)].

وقد قدم البنك الدولي عام٢٠٠٥ م مفهوماً للإدارة الالكترونية: " بأنها عملية استخدام المؤسسات لتكنولوجيا المعلومات(مثل شبكات الإنترنت وشبكة المعلومات العريضة وغيرها) والتي لديها القدرة على تغيير وتحويل العلاقات مع المواطنين ومختلف المؤسسات الحكومية "، وهذه التكنولوجيا تقدم خدمات أفضل للمواطنين وتمكين المواطنين من الوصول للمعلومات؛ مما يوفر مزيداً من الشفافية وإدارة أكثر كفاءة للمؤسسات[(٣)].

ويلاحظ مما سبق أن التعريفات السابقة تدور كلها حول التحول من النظام التقليدي للإدارة الحكومية إلي النظام الحديث القائم على تكنولوجيا المعلومات ـ الإدارة العامة الإلكترونية ـ من أجل تيسير أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة وإنجازها في أسرع وقت وأعلي جودة للخدمة، وبالإضافة إلي ذلك إنجاز المعاملات الإدارية والتواصل مع المواطنين في إطار من الديمقراطية

=نظمته أكاديمية شرطة دبي حول ((الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)) في الفترة من ٢٦ ـ٢٨ إبريل ٢٠٠٣م.

(١) د/ طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة ـ الطبعة الأولى، دار السحاب للنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٠٧م/ ص٢٩.

(٢) د/ محمد المتولي: إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ضمن أبحاث المؤتمر العلمي الأول " الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية " المنعقد بأكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣م، ص ٨١.

(٣) العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات (٤٥٧)، مصر، ٢٠٠٩م ص١٩ .

بواسطة استثمار التطورات العلمية المذهلة في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

وبذلك تتغير أشكال وسبل تقديم تلك الخدمات العامة للإدارات الحكومية ومعاملاتها من شكلها الروتيني التقليدي إلي أشكال جديدة إلكترونية بواسطة الحاسب الآلي عبر شبكة الإنترنت وشبكات الاتصال[١].

وتعوّل الحكومات وتعلق آمالاً كبيرة على تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية في تيسير الإدارات لخدماتها[٢].

ويمكن تعريف الإدارة العامة الإلكترونية بأنها: استخدام تقنية المعلومات في الوزارات والإدارات الحكومية للاتصال بالمواطنين والشركات والأجهزة الحكومية المختلفة من خلال شبكة المعلومات أو أي طريقة تقنية تمكنها من الوصول إلى المواطنين وتقديم الخدمة لهم.

وبالتالي فهي تمد ذراعيها لإمكانية الوصول إلى أقصى حد يمكن الوصول إليه لتقديم الخدمات بالسرعة والكفاءة المطلوبة.

فالأجهزة الحكومية تستفيد من قوة الإنترنت لتبسيط المعاملات الحكومية، والإدارة الإلكترونية تطور وتحسن الأعمال الحكومية من خلال إيجاد فعالية أكبر وارتياح وسهولة يجدها المواطن والشركات والأجهزة الأخرى ذات العلاقة.

ومن هنا نجد أن الجهات الحكومية تذهب إلى المواطنين لتقديم الخدمات لهم.

---

(١) د/ هشام عبد المنعم عكاشة : الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة ، (القاهرة : دار النهضة ، ٢٠٠٤) ص ٨١.

(٢) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه- مرجع سابق ص ٢٠.

المطلب الثاني

دوافع التحول إلى أسلوب الإدارة العامة الالكترونية

لم تكن احتياجات الإدارات والمؤسسات أو الحكومات هي الدوافع الوحيدة فقط وراء سعيها للتحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية، بل إن تطلعات المجتمعات الحديثة إلى خوض تجربة التقنية، والاختلافات النوعية التي طرأت على طموح المجتمعات وسعيها إلى تحقيق مستويً أفضل من الخدمات الإدارية، وحالة التذمر في أوساط الفئات المتعاملة مع الأساليب التقليدية في ظل وقوف هذه الأساليب عاجزة عن إرضاء مراجعيها وفئاتها المستهدفة.

هذا كله كان بمثابة إرهاصات بدأت منذ فترات زمنية مبكرة في سبيل التحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية، منذ أن بدأت المجتمعات والنظم الإدارية تتحسس قدرات تلك التقنية العالية.

ولعل الحماس الموجه نحو التعامل الإلكتروني يُفَسَر في جانب منه، بالاقتناع بأن التقنية في مقدورها تبديل الصورة السلبية للحكومات، ففي كثير من أنحاء العالم ينظر الشعب إلى حكومته على أنها لا تأبه باحتياجاته الضرورية؛ ومن ثَمَّ تنعدم الثقة في التعامل معها واستشعار عدم اهتمامها بالمسؤولية تجاه مواطنيها؛ ولذا طرحت مبادرات تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية كوسيلة لتحسين الأداء الحكومي لخدمات الأفراد؛ كي يصبح فعَّالاً وذا كفاءة ويعمل على بناء الثقة في الحكومة(١).

ويمكن توضيح أبرز دوافع التحول فيما يلي(٢).

أ - دافع الزمن:

كثيراً ما كان الزمن عقبة كبرى أمام الشركات والمؤسسات التي تخوض مضمار المنافسة عالمياً أو محلياً بصدد تقديم منتجاتها، فتقديم منتج جيد ليس كل

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص٣٣.

(٢) د/ محمد عثمان علي حجازي: تقنية المعلومات " الفرص والتحديات بالوطن العربي "، مجلة البحوث التربوية عدد٣، ربيع الثاني١٤٢٣ هـ - يونيو ٢٠٠٢م ص ١٩٤.

شيء في ظل تسابق المنافسين إلى تقديم منتج جيد أيضاً، فثمة عنصر آخر للمعادلة غالباً ما حسم المنافسة لصالح إحدى الشركات والمؤسسات، ألا وهو الزمن، فإن توافرت فرضية أن الجميع جَوَّدُوا منتجاتهم، فإن من يصل بمنتجه أولاً هو الذي يحوز قصب السبق، لذا فكثيراً ما حدد عنصر الزمن حظوظ إدارة ما في القدرة على المنافسة والبقاء [1].

وعندما تسعى الإدارة إلى كسب سباق السرعة، وترجيح كفتها بعنصر الزمن، فإنها تجد نفسها أمام ضرورة الاستفادة من تطبيقات التقنية، بوصفها المطلب الأول لإلقاء أسباب بطء الحركة من روتين ومعاملات يدوية وراء ظهرها، والانطلاق إلى آفاق الإبداع التقني الذي يقدم لها كل يوم حلولاً جديدة لاختصار مزيد من الوقت [2]، وتيسير اتخاذ قراراتها، وتعميمها بالسرعة المطلوبة، وإنجاز معاملاتها في الوقت الملائم لوضعها في دائرة المنافسة، فإن لم تكن الإدارة منافسة - كأن تكون إدارة خدمية حكومية - فإن الفائدة تكون أعظم، إذ إن المجتمع بأكمله سيكتسب ميزة اختصار الزمن، في ظل سباق مجتمعات العالم نحو التطور والبناء، إذاً ليس هناك إدارة يمكنها أن تتصور أن بإمكانها العمل بمعزل عن التقنية، حتى وإن كانت من تلك الإدارات التي يبدو عليها أنها ليست في دائرة تنافسية؛ فالنظرة العميقة الشاملة تؤكد أنه لا أحد خارج المنافسة، ولا أحد يمكنه التضحية بعنصر الزمن، إذ الخسائر حينها ستكون أعم وأفدح.

---

١ ـ د/ رأفت عبد الباقي رضوان: الإدارة الإلكترونية: الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة ـ الملتقى الإداري الثاني، الرياض: الجمعية السعودية للإدارة ١٦ـ ١٧ محرم ١٤٢٥ هـ ص ٥.

٢ ـ د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ـ المرجع السابق ص ٣٤، د/ ماجد راغب الحلو: الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول ((الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)) في الفترة من ٢٦ ـ ٢٨ إبريل ٢٠٠٣م ص ١٩، د/ محمد المتولي: إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية ـ المرجع السابق ص ٨٥.

ب - تطور الحاسب الآلي وتطبيقاته:

بقدر ما أدهش العالم ظهور الحاسب الآلي في خمسينيات القرن الماضي، بقدر ما تلاشت تلك الدهشة سريعاً أمام التطورات السريعة والقفزات المتتالية التي قفزتها تلك التقنية، فلم يكن يمر عقد زمني إلا ويشهد جيلاً من أجيال الحاسب الآلي، حتى شهدت الثمانينيات الميلادية من القرن الماضي ولادة الجيل الرابع من الحواسيب الذي عرف بالحاسب الشخصي متناول أيدي الأفراد، ومهد لانتشاره سريعاً، حتى وصل إلى ما نراه اليوم، إلى درجة أنه لم يعد من الغريب توقع أن يكون في حقيبة أي شخص تقابله في الطريق حاسب شخصي صغير(١).

لقد وقف المهتمون يتأملون هذا الازدياد المطَّرد للسعة التخزينية للحاسب الآلي يوماً بعد يوم، ففي حين حقق الحاسب الآلي للعالم حلم إمكانية تخزين ألف معلومة داخل(ترانزستور) الجيل الثاني من الحاسبات العملاقة، وصلت السعة التخزينية للقرص الصلب في حواسيب بداية القرن الحادي والعشرين إلى ما زاد على مئة (جيجا بايت)، فضلاً عن سرعة معلومات هذه الأجيال الجديدة وسير معالجاتها، إذ تفوقت سرعة هذه الحواسيب مئات المرات على حواسيب الجيل الرابع وهو أمر لم يكن خاضعاً حتى للخيال في فترات ماضية، ثم بدأ سباق إنتاج الحاسب الآلي الأصغر حجم أو الأخف وزناً والأسرع والأكبر في سعته التخزينية.

لقد نجحت تطبيقات التقنية بالفعل في تحقيق إنجازات لم تكن متصورة من قبل، فأتاحت إمكانية التعلُّم عن بعد، عبر اقتناء برامج ومناهج أرقى جامعات العالم، فضلاً عن إمكانية التقاء أساتذتها عبر قاعات الفيديو، أو بشكل شخصي عبر الإنترنت على شاشة الحواسيب الخاصة، دون أن يضطر أحد إلى مغادرة بلده لملاقاة الآخر(٢).

---

(١) د/ إيهاب خميس أحمد المير : متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للمرور في مملكة البحرين، رسالة ماجستير(منشورة على الإنترنت بصيغة pdf)، الرياض : جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٨ هـ ٢٠٠٧م ص ١٦.

(٢) المرجع السابق ص ١٧.

ولفتت هذه التجربة الناجحة لتطبيقات التقنية وغيرها من التجارب إلى إمكانية الاستفادة منها ومن تطبيقاتها في مجال الإدارة، فالأمر لن يكلف سوى تحميل بعض القرارات والقوانين والملفات والمعاملات على شبكة معلوماتية، ثم وضع برنامج معين يسمح بتداول هذه المعلومات والدخول على الشبكة والتعامل معها من قبل الأفراد عبر مجموعة من الأوامر التي يسجلها الفرد عبر لوحة المفاتيح الخاصة بحاسوبه الشخصي أو بحاسوب مركزي يتوجه إليه الأفراد في إحدى الكيانات العامة[1].

ربما يبدو الأمر صعباً في البداية، لكنه لم يعد مستحيلاً أبداً مثلما كان يبدو للأجيال الماضية.

لقد انعكست تقنية الحاسب الآلي على نظريات الإدارة والمفاهيم الإدارية التي بدأت تتغير وتخرج من وضعها القديم، وتبذل بعضاً من الحراك والتقدم باتجاه هذه التقنية، فأصبحت الآلات تتخذ كثيراً من القرارات بناء على برامج إلكترونية تم تحميلها عليها، وبدأت تنوب عن الإنسان في كثير من مواقع العمل، إلى الدرجة التي جعلت عدداً من كتاب الإدارة ومفكريها والمهتمين بالشأن الإداري يتوقعون أن نسبة الآلات سوف تطغى على نسبة العاملين في عصر المعلوماتية الذي سيبني أنظمته الإدارية على محورية دور الآلات والحواسيب[2].

ومن هنا فقد كان الحاسب الآلي وتطبيقاته، والقفزات التطورية والفوائد المحسوسة التي حققها على مختلف الأصعدة، دافعاً مهماً للتحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية.

ج - تطور الاتصالات :

مرت الاتصالات الإلكترونية بطفرة هائلة، جعلت كل ما تحتاج إليه الإدارة سواء الحكومية منها أو الخاصة في متناول اليد، بأزهد التكلفة و أقل

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية - المرجع السابق ص ٣٣ ، ٣٤ بتصرف.

(٢) د/ محمد فتحي محمود: الإدارة العامة المقارنة - ط ٢ الرياض: مطابع الفرزدق التجارية ١٩٩٧م ص٢٢١ / ٢٢٥.

الجهد عبر دول العالم، الأمر الذي كان يحتاج في وقت سابق إلى إنفاق تكاليف باهظة، فضلاً عن الوقت الذي كان يستغرقه انتقال تلك المعلومات، مما يجعل بعضها عديم الفائدة في حال تجاوز وقت انتقاله سقفاً معيناً، فيذهب كل ما تكبدته الإدارة من نفقات ووقت أدراج الرياح، في حين أمكن - في ظل تطور الاتصالات الإلكترونية الحديثة - الاحتراز من هذا كله، ليس ذلك فحسب، بل أمكن في ظل هذه السيطرة العنكبوتية لشبكة الإنترنت حول العالم أن تجد الإدارة نفسها في قلب الحدث العالمي، وعلى اتصال مباشر بأطرافه، مما يجعلها مطمئنة إلى صواب قراراتها وإجراءاتها، ويضعها على المحك مع القرار العالمي بخصوص ما تتخذه من قرارات، أو تنفذه من معاملات(١).

د - القرية الكونية:

كان من يسمع هذا التعبير في الماضي يظنه جملة غير مكتملة، أو تعبيراً غير مقصود زلّ به لسان صاحبه، في حين أنه الآن أصبح من البديهيات، وأحد بدائل اصطلاح العولمة(٢)، وهي في مجملها تعبيرات تشير إلى حالة من اختزال المسافة والزمن وسرعة تبادل المعلومات والآراء وسهولة تبادلها عبر العالم، وكذلك عقد الاتفاقات، وإنجاز الصفقات، والترويج للبضائع، وبيعها وشرائها، فالعبرة بالأرقام، والدفع عبر البطاقات الإلكترونية.

إن هذا الواقع الجديد الذي لم يكن إلا خيالاً أو حُلماً في الماضي، وضع العالم أمام فكرة الهيمنة على جميع التفاصيل في كل مكان وفي الوقت نفسه دون بذل

---

(١) د/ محمد الطعامنة، وطارق العلوش: الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي - القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ٢٠٠٤م ص ٧٦.

(٢) عرفت العولمة بأنها: " إزالة الفواصل بين أقطار العالم لتصير الكرة الأرضية كلها قرية عالمية واحدة " - اللغة العربية وتحديات عصر العولمة د/ حسين نصار: مجلة العربي، للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت، العدد ٥٠٣ - اكتوبر ٢٠٠٠م ص ٣٣، - برهان غليون: الوطن العربي أمام تحديات القرن الواحد و العشرين: " تحديات كبيرة وهمم صغيرة " المستقبل العربي، بيروت، العدد ٢٣٢، ١٩٩٨م، ص ٣٠ - القنسو عزيز: "الوطن العربي و مواجهة تحديات العولمة " بحث مقدم إلى ندوة العولمة و العالم العربي، القاهرة، ص ٧ - من ١٧ - ١٨ مايو ٢٠٠٠م.

جهد يذكر، فثمة نسخة أخرى طبق الأصل من العالم يمكن الاطلاع عليها والدخول إلى عالمها بكبسة زرٍ أو نقرة على أحد المفاتيح[1].

من هنا بدأت تتأصل حزمة من الأفكار الجديدة التي أصبحت تمثل وعياً مغايراً للوعي القديم المحدود الذي طالما أقعد المجتمعات عن اللحاق بطموحاتها، ومن تلك الأفكار: تحرر الأسواق والسلع والتجارة حول العالم وعبر الحدود، بل تحرر الأفكار نفسها وانتقالها؛ مما أتاح فرصة لتلاقح الآراء والثقافات والمقترحات وبرامج العمل، الأمر الذي استفادت منه الدول المتقدمة على النحو الأمثل، وبقيت دول العالم الثالث تتحسس موطئ قدمها منه.

لقد تجاوز الأمر انتقال الأفكار والمشروعات إلى انتقال رؤوس الأموال والأفراد والخدمات عبر العالم، مما اقتضى التراضي على قوائم مشتركة من المواصفات والمقاييس تطبق عالمياً بشأن السلع والخدمات المتنوعة، فبدأت المنظمات العالمية تضع الأطر المشتركة والموحدة للتعاون وتوحيد المقاييس والمعايير والمواصفات؛ حتى يصبح الخطاب العالمي الجديد عبر شاشات الإنترنت بخصوص شيء محدد متعارف عليه لدى الجميع بالمقاييس والمواصفات نفسها، من أجل توفير جو من الشفافية التي يمكن في ضوئها تبادل المصالح بما يضمن تحقيق الفائدة للجميع، ويوفر حالة من التعايش العالمي وتبادل المنفعة المشتركة لمصلحة الدول والشعوب[2].

لقد أصبح من الصعب على إدارة معزولة عن التقنية أن تروج لأي منتج من منتجاتها عالمياً ما لم تحصل على شهادة الجودة التي ترشح هذا المنتج للتداول، وشهادة الجودة هذه يقتضي الوصول إليها أن تملك تلك الإدارة التقنية التي تكسبها ثقافة العولمة والوصول بمنتجها إلى إرضاء الذوق العالمي وإكسابه القابلية حول العالم وليس فقط في محيطها الضيق، ومن الصعب - إن لم يكن من المستحيل - لذلك أن يتحقق على النحو المرجو وتلك الإدارة خارج دائرة التقنية العالمية، فإن اندمجت الإدارة فينبغي لها أن تكون بمثابة مرآة تعكس تجربتها

---

(١) د/ إيهاب خميس أحمد المير: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية - مرجع سابق ص ١٩.

(٢) نفس المرجع السابق ص ٢٠.

العالمية لمراجعيها ومنسوبيها؛ مما يجعلهم جميعاً على محك مع مقاييس الجودة الشاملة حول العالم، حيث تضمن الإدارة أن مواطنها في قلب الحدث العالمي، وتضمن أيضاً أن نصائحها التي توجهها لمراجعيها ومنسوبيها من واقع خبرتها العالمية ليست مجرد صيحات في فلاة[١].

هـ - أزمات القطاع العام:

إن اجتهاد القطاع الخاص في الاعتماد على أساليب الإدارة الحديثة عمق من الهوة الكبيرة والفارق الشاسع في الأداء بينه وبين القطاع العام، فقد بدا أداؤه نمطياً تقليدياً ليس على مستوى طموح المواطن، بل حتى طموح إدارات القطاع العام نفسها، فكانت الخصخصة[٢] خطوة أولى على سبيل سعي القطاع العام إلى التخفيف من الأعباء الإدارية على الحكومات؛ وغرس ثقافة الترشيد والمسؤولية عند المواطن، وإن بدت الخصخصة في ظاهرها عملية ترشيد للجهود المهدرة والوقت الضائع والأموال الطائلة التي تتسرب في ظل عدم قدرة جهة الإدارة على

---

(١) محمد صدام جبر: الموجة الإلكترونية القادمة : الحكومة الإلكترونية، مجلة الإداري عدد ٩١ - ٢٠٠٢م سلطنة عمان : معهد الإدارة العامة ص١٧٦ ـ ٢٠٠.

(٢) الخصخصة في الإدارة: " مؤداها عدم طروء أي تغير في نمط ملكية المشروع، فيظل المشروع مملوكاً ملكية عامة لكن الذي يحدث تغير أسلوب ونمط إدارته. وهناك صور عديدة لخصخصة الإدارة: منها عقود الإدارة، وبمقتضاها تحتفظ الدولة بالملكية وتوكل إدارة المشروع إلى القطاع الخاص على أن توفر له كل الأموال اللازمة. وذلك نظير عائد محدد. وأكثر ما يكون ذلك في المشروعات الخدمية. ومنها عقود التأجير. حيث تبقى ملكية المشروع للدولة ويؤجر للقطاع الخاص، والفرق بين هذه الصورة وسابقتها أنه في حال التأجير يدفع المستأجر الإيجار. بغض النظر عن نتيجة المشروع. ويستخدم ذلك بكثرة في المشروعات ذات الطبيعة الخاصة ومنها عقود الإنشاء والتشغيل والتحويل والمعروفة باسم (Bot). ويعد هذا الأسلوب أو هذه الصورة من أكثر الصور شيوعاً في عمليات الخصخصة، لما يتميز به من البساطة وجذب الاستثمارات الخارجية. وكثيراً ما يستخدم في مشروعات البنية الأساسية مثل شبكات الطرق ومحطات الكهرباء والمياه والمطارات والموانئ.....إلخ، ومؤدى هذه الصورة قيام المستثمر ببناء المشروع وتشغيله لمدة محددة يعود بعدها إلى الحكومة: الخصخصة وتقليص دور القطاع العام ـ موقف الاقتصاد الإسلامي : إعداد أ.د شوقي دنيا أستاذ الاقتصاد بكلية التجارة جامعة الأزهر ـ بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي الذي تنظمه كلية الشريعة - جامعة أم القرى مكة المكرمة مارس ٢٠٠٣م ص ١١.

السيطرة على مواردها، أو الحصول على تلك الموارد أصلاً. بيد أن بعض الإدارات الخدمية التي لا يمكن خصخصتها -حتى الآن- وجدت نفسها في مواجهة مباشرة ومقارنة غير منصفة مع إدارات مؤسسات القطاع الخاص التي وضعت قدمها في أرض التقنية، واعتمدتها سبيلاً لإحكام قبضتها على أعمالها والسيطرة على مواردها وضبط عجلة العمل بها، على النحو الذي يجعل الإدارة مطمئنة تماماً إلى أنها تسير في الطريق الصحيح، وأن خدماتها تصل إلى مراجعيها، وأن الإهدار في إنفاقها تقلّص حتى أصبح يقترب من النقطة (صفر)، مما يمكّن من إعطاء قرارات صحيحة لموارد الإدارة الفعلية.

ولم يعد أمام الإدارات الحكومية بد من خوض تجربة التقنية وتعميم تطبيقاتها على دوائرها الإدارية لترشيد جهودها ونفقاتها، ولسد الثغرات أمام إهدار الموارد، وبخاصة أمام شح الموارد الحكومية وازدياد الطلب على الخدمات في ظل النمو السكاني المتزايد؛ مما يضاعف من أعباء الحكومات، ويضعها أمام ضغوط مالية متزايدة، تحتاج إلى صرامة في تقنين مواردها، الأمر الذي يستدعي دائماً أن يبقى العمل تحت سيطرة الإدارة الدائمة، مما لا يمكن تنفيذه على النحو المرجو إلا في ظل إدارات إلكترونية تتكامل فيما بينها لتشكل حكومة إلكترونية تساعدها على تحديد مواضع الخلل، وتضع أيديها على الاحتياجات، وأيضاً فرص العمل التي يمكن إتاحتها، وما يمكن خصخصته من مشروعات الدولة لزيادة مواردها واستغلالها في الجانب الخدمي، ولإتاحة مزيد من فرص العمل للعمالة الفائضة(١).

لقد أصبحت التقنية معادلاً موضوعياً للترشيد في ظل الفكر الإداري الحديث، سواء ترشيد النفقات، أو ترشيد الأيدي العاملة الزائدة، وتوجيهها إلى مواقع أخرى في حاجة إليها، سواء في وظائف حكومية، أو وظائف القطاع الخاص الذي أصبحت الخصخصة أحد أهم أسباب بقائه ونموه على النحو الذي يخدم مصالح الدول، وهذا كله يصعب تطبيقه على نحو صحيح في ظل

---

(١) د/ إيهاب خميس أحمد المير: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للمرور، مرجع سابق ص ٤٠.

غياب نظام إلكتروني عام، يعطي قراءات دقيقة للواقع، تمكن الإدارة من اتخاذ قراراتها في اطمئنان.

كما أصبحت التقنية ملاذ تلك الإدارات للتخلص من مشهد صفوف المراجعين - المواطنين - الطويلة التي لا تكفي ساعات العمل اليومية لتلبية طلباتها، مما كان يضع تلك الإدارات وموظفيها في ضغط مستمر، وحرج كبير أمام الفئات المستهدفة، فكانت التقنية البديل الأمثل لتلك الإدارات التي قضت بالحل التقني على اقتراحات زيادة منافذها ومبانيها ومنسوبيها للوفاء بحاجات مراجعيها ـ المواطنين ـ الأمر الذي كان على وشك أن يكبد ميزانياتها ملايين وفَّرتها الإدارة الإلكترونية على تلك الجهات[1].

و - التطلع إلى التقنية :

تتجه أعين أجيال اليوم إلى أجيال دول العالم المتطور، ولم تعد ترضى بأقل من أن تكون على قدم المساواة معها، وأن تعمم تطبيقات التقنية على كل تفاصيل الحياة حولها، وبخاصة ما يتعلق بجانب المعاملات، فلم تعد الأجيال الحديثة تتقبل - على الإطلاق - فكرة الاصطفاف بالأوراق والملفات بالآلاف أمام شباك موظف الإدارة المحلية للحصول على رخصة محل أو مزاولة عمل ما، أو الحصول على شروط التقديم لمناقصة تطرحها الإدارة، أو استرضاء موظفي الوزارة للتقديم على فرص العمل، أو أمام السفارات والمكاتب الطلابية لطلب منح الابتعاث، وما إلى ذلك من مواقف وجدت الأجيال الجديدة من الشباب نفسها في غنى عنها، في ظل اعتماد العالم على التقنية في أداء تلك المهام.

لقد شاعت الثقافة الإلكترونية وانتشرت بين الشباب، وتعمقت علاقتهم بالحاسب الآلي والإنترنت - سواء المتخصص منهم في هذا الحقل أو غير المتخصص - إلى درجة باتت محرجة للحكومات، إن لم تتخذ خطوات عاجلة؛ لتُشعِر الأجيال الجديدة أنها على قدر طموحاتهم، إذ ليس من المنطق أن

---

(١) د/ رأفت عبد الباقي رضوان: الإدارة الإلكترونية" الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة" - الملتقى الإداري الثاني، الرياض : الجمعية السعودية للإدارة ١٦-١٧ محرم ١٤٢٥ هـ ص ٥.

تسبق عقولُ الأجيال الجديدة حكوماتها، في حين أن الأصل أن تبادر الحكومات بما يرفع مستوى وعي شعوبها وثقافتها من خلال تزويدهم بالتطبيقات التقنية التي فرضت مفاهيمها الجديدة، وبث ثقافتها في أجواء العالم[1].

لقد أصبح الوقوف على كل قرار حكومي ومعرفة آلياته ودوافعه وتداعياته أمراً متاحاً في ظل انتشار الحواسيب الشخصية، وتلك الثقة التي بدأ الأفراد العاديون يتعاملون بها مع المعلومات، ورغبة الأشخاص في الوصول إلى كل جديد من القرارات، مما سيكون له عظيم الأثر في بناء وعي جديد، يقوم على شعور المواطن بالمشاركة وتنمية شعوره بالمسؤولية ومواكبة الأحداث والقرارات، مما يضيف إلى إنجازات الحكومة إنجازاً عظيماً يتمثل في التأصيل لحاسة المواطنة، وتعميق الشعور بها في نفس مواطن مجتمع التقنية الذي سيبقى لديه اعتزاز بمجتمعه الجديد، على اعتبار أنه مجتمع متميز يأخذ بأسباب التقدم، الأمر الذي سينعكس على أدائهم الوظيفي وانتمائهم الوطني في مواقعهم الوظيفية والاجتماعية[2].

ز - الدوافع السياسية :

كانت التحولات الديمقراطية وما تبعها من متغيرات اجتماعية وتطلعات شعبية أحد العوامل الدافعة لكثير من الجهات الإدارية إلى تعميم تطبيقات التقنية على دوائرها، فقد ساهمت حركات التحرر العالمية التي تطالب بمزيد من الانفتاح والحرية والمشاركة واحترام حقوق الإنسان في توجيه أنظمة تلك الدول إلى إدخال تطبيقات التقنية إلى إداراتها، بوصفها مطالب تحققها هذه الأنظمة لشعوبها لكسب الثقة والتأييد من جراء إنجاز هذا الحلم لكل شعب[3].

---

(١) نائل عبد الحفيظ العواملة: الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة في دولة قطر، مجلة دراسات - عمان: الجامعة الأردنية ص ٥١ ، العلوم الإدارية، ٢٠٠١م مجلد ٢٩ ، عدد ١.

(٢) المرجع السابق ص٥٤.

(٣) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية - اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - سلسلة الكتب العلمية المبسطة في المعلومات / ٢٠٠٠م ص ١٨.

وقد رافق هذا التطور في البناء الاجتماعي والتوثب نحو كل جديد في تلك المجتمعات ارتفاع في المستوى الإداري، وتولّد رؤية جديدة للقطاع العام بأبعاده كافة، مما دفعه إلى السعي لتحسين مستوى المشاركة الشعبية في القرار الحكومي، وترسيخ مبدأ الشفافية الذي يعطي الشعوب حق الرقابة على الجهات الحكومية ومحاسبتها ومساءلتها؛ تحقيقاً لقيم العدالة في تلك المجتمعات، مما جعل من أسلوب الإدارة الإلكترونية فرصة مميزة أمام تلك الأنظمة لتحقيق هذه الآمال لشعوبها(١).

ح -الحوار والتواصل:

إن الرغبة الجمعية لدى المجتمعات المعاصرة في الالتقاء بالآخر، وإقامة حوار الحضارات على نحو اجتماعي، وإنشاء أواصر للصداقة مع شعوب العالم لدى كثير من فئات المجتمعات، شكلت عنصر دفع للجهات الإدارية في تلك المجتمعات إلى تعميم تطبيقات التقنية بوصفها تلك النافذة التي ستمكن مجتمعها من أن يطل على العالم ويتواصل معه إنسانياً، ومعلوماتياً واقتصادياً، وإدارياً، وفي ظل غياب الثقافة التقنية العامة ستبقى قدرة هذه المجتمعات على التواصل منقوصة محدودة، لذا كان سعي الجهات الإدارية إلى تطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية من باب نشر ثقافة التقنية، وتعميق الخبرة الاجتماعية بقدراتها بوصفها أداة تواصل إلى جانب أنها أداة إنتاج(٢).

* * *

---

(١) حسنين توفيق إبراهيم، الإنترنت والأمن :تحديات جديدة على مشارف القرن القادم، مجلة الفكر الشرطي ١٤١٩هـ الإمارات العربية المتحدة :الشارقة ص ١٧٩ ، مجلد٧ ، عدد٢ .

(٢) ستيفن كوهين، وروناالد براند: إدارة الجودة الكلية في الحكومة، ترجمة : عبد الرحمن بن أحمد هيجان، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٩٧م ص٢٣.

المبحث الثاني

الفرق بين الإدارة الإلكترونية وما يشبهها من الإدارات

المطلب الأول

الفرق بين الإدارة الإلكترونية والإدارة التقليدية

لن يحتاج الباحث إلى طول عناء لعقد مقارنة بين أسلوبي الإدارة التقليدي، والإلكتروني، وغالباً فإن كل ميزة في الإدارة الإلكترونية هي أمر كانت تفتقده الإدارة التقليدية، ويؤثر فقده بالسلب في أدائها وفعالية دوائرها، ويمكن الوقوف على أبرز الفوارق بين الإدارتين؛ من خلال النقاط التالية:

أ -الحفظ :

ففي حين كان كثير من المعاملات الورقية في النظام التقليدي يتعرض للتلف مع مرور الوقت، أصبح الملف الإلكتروني الذي يضم المعاملة ضمن محتوياته محفوظاً في مأمن من التلف والتقادم في الموضع المخصص له على الشبكة الإلكترونية للمنظمة التي يوجد لديها الملف[1].

بالإضافة إلى تأمين كثير من المنظمات الإلكترونية محتوياتها باستخدام أكثر من وسيط تخزين إلكتروني، احترازاً من حدوث أي عارض للشبكة الأم.

ب -الضياع :

يتعرض المتعاملون مع المنظمات التقليدية لمشكلة كبرى، تتركز في احتمال يحدث كثيراً، وهو ضياع معاملاتهم بين أكداس المعاملات الأخرى، أو ضياعها بين كومة أوراق ألقيت في سلة النفايات بالخطأ، إن هذه المشكلة قد تكون كارثية بالنسبة إلى المواطن، وبخاصة إذا كانت تلك الورقة تخص معاملة على درجة من الحساسية، وكان من تبعات ذلك إلحاق الضرر أو خسائر جسيمة بصاحب المعاملة أو بالإدارة نفسها، وهو الأمر الذي لا يواجهه إطلاقاً مراجع الإدارات

---

(١) جلوريا ايفانز: الحكومة الالكترونية، ترجمة دار الفاروق، ط ١، القاهرة، دار الفاروق للنشر والتوزيع ٢٠٠٥م ص ٤٢.

الإلكترونية[١]، نظراً إلى أنه لا سبيل إلى فقدان أي بيان أو معاملة أو ملف من الملفات التي تم حفظها على الشبكة الإلكترونية إلا في القليل النادر.

ج - الاسترجاع :

إن الحصول على معلومة ما أو معاملة من أحد الملفات الورقية للنظام التقليدي أمر بالغ الصعوبة؛ نظراً إلى تكدس الملفات والمعاملات، مما قد يحتاج إلى ساعات أو أيام، فالانتقال إلى الأرشيف للبحث عن ملف تائه بين مئات وربما آلاف الملفات، رحلة شاقة؛ في حين أن مثل هذا الأمر لا يكلف الباحث في أرشيف الشبكة الإلكترونية عن هذه المعاملة أو هذا الملف أكثر من الضغط على الزر المعني في لوحة المفاتيح ليخرج تاريخ معاملات المراجع كاملاً، وليس فقط تلك المعاملة[٢].

د - التكاليف :

يكبد الأسلوب الورقي الإدارة التقليدية - تأسيساً على ضرورة احتفاظ الإدارة بهذا الركام من الملفات والأوراق - الكثير من النفقات في سبيل سعيها لحفظ تلك الملفات والمعاملات، وصيانة المكان - الأرشيف - الذي تحفظ فيه، يحدث هذا في الوقت الذي لا يكلف هذا الأمر - في ظل الإدارة الإلكترونية - أكثر من ثمن وسائط التخزين أو الشبكة التي حُمّلت البيانات أو المعلومات أو المعاملات عليها سلفاً، دون حمل عناء صيانة مبانٍ أو حفظ أو تجديد[٣]، وأيضاً دون تكبد خسائر أو نفقات إضافية.

هـ - المكان :

يعد حفظ المعاملات الورقية وتخزين ملفاتها التي قد تتجاوز أعدادها أرقاماً تتخطى حاجز (المليون)، من أكبر المشكلات التي تواجه الإدارات التقليدية؛ إذ أن ذلك سيضطر الإدارة إلى توفير مخازن ضخمة لتلك المعاملات

---

(١) د/ عبود نجم: الإدارة الإلكترونية: الإستراتيجية والوظائف والمشكلات - الرياض: دار المريخ للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤م ص ٣٦.

(٢) د/ عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، ط ١، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٣ م ص ١٠٠ - ١٠١.

(٣) نفس المرجع السابق/ ص ٩٩.

فضلاً عن توفير عدد كبير من الموظفين وغيرهم، مهمتهم - فقط - إدارة هذه المخازن والحصول على أحد الملفات حين طلبه، مما يرهق تلك الإدارات التقليدية، ويعطل مواردها، ويبتلع جهودها المهدرة في الحفظ والتخزين؛ أما الإدارات الإلكترونية فإن هذا الأمر ربما لا يدخل في حساباتها على الإطلاق؛ حيث تتسع شبكاتها لملايين بل مليارات الملفات، في حين قد لا يحتاج مجموع الأجهزة التي تحمل عليها تلك الشبكة حجم غرفة صغيرة(١).

و - الحماية :

من ميزات الإدارات الإلكترونية التي لا تتوافر للإدارات التقليدية تأمين الشبكات الإلكترونية ببرامج حماية تضمن عدم تمكن أحد من الدخول إليها والتلاعب في ملفاتها ومعاملاتها بالحذف أو الإضافة؛ فهذه كلها أمور أصبحت غير واردة في حساب المتعامل مع الإدارات الإلكترونية الذي يدرك أن واقع معاملته وبياناته المحمية المخزنة على شبكة الإدارة الإلكترونية لا سبيل لأحد في الوصول إليها، وأن البرنامج الحاسوبي الدقيق للشبكة سيمنحه فرصته بناء على بياناته، بعيداً عن التدخل البشري(٢).

ز - التوثيق والضبط :

تستطيع الإدارات الإلكترونية بكل يسر - وبفضل برامج التقنية التي لا تتوقف عند جديد - تسجيل أي إجراء يتم على الشبكة الإلكترونية للإدارة بالساعة والدقيقة والثانية التي تم فيها، مما يضمن لتلك الإدارات أعلى مستوى من الدقة والتوثيق لمدخلاتها ومخرجاتها ومعاملاتها التي تحكمها النظم والبرامج فائقة الدقة والحماية والأمان للإدارات الإلكترونية(٣).

---

(١) د/ محمد الصيرفي: الإدارة الإلكترونية ـ الإسكندرية : دار الفكر الجامعي/ ٢٠٠٦م/ ط ١/ ص ٩١ ـ ٩٣.

(٢) المرجع السابق ص ٩٧.

(٣) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية ـ اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - سلسلة الكتب العلمية المبسطة في المعلومات/ القاهرة ٢٠٠٠م ص ٢٠.

فضلاً عن توفير عدد كبير من الموظفين وغيرهم، مهمتهم - فقط - إدارة هذه المخازن والحصول على أحد الملفات حين طلبه، مما يرهق تلك الإدارات التقليدية، ويعطل مواردها، ويبتلع جهودها المهدرة في الحفظ والتخزين؛ أما الإدارات الإلكترونية فإن هذا الأمر ربما لا يدخل في حساباتها على الإطلاق؛ حيث تتسع شبكاتها لملايين بل مليارات الملفات، في حين قد لا يحتاج مجموع الأجهزة التي تحمل عليها تلك الشبكة حجم غرفة صغيرة(١).

و - الحماية :

من ميزات الإدارات الإلكترونية التي لا تتوافر للإدارات التقليدية تأمين الشبكات الإلكترونية ببرامج حماية تضمن عدم تمكن أحد من الدخول إليها والتلاعب في ملفاتها ومعاملاتها بالحذف أو الإضافة؛ فهذه كلها أمور أصبحت غير واردة في حساب المتعامل مع الإدارات الإلكترونية الذي يدرك أن واقع معاملته وبياناته المحمية المخزنة على شبكة الإدارة الإلكترونية لا سبيل لأحد في الوصول إليها، وأن البرنامج الحاسوبي الدقيق للشبكة سيمنحه فرصته بناء على بياناته، بعيداً عن التدخل البشري(٢).

ز - التوثيق والضبط :

تستطيع الإدارات الإلكترونية بكل يسر - وبفضل برامج التقنية التي لا تتوقف عند جديد - تسجيل أي إجراء يتم على الشبكة الإلكترونية للإدارة بالساعة والدقيقة والثانية التي تم فيها، مما يضمن لتلك الإدارات أعلى مستوى من الدقة والتوثيق لمدخلاتها ومخرجاتها ومعاملاتها التي تحكمها النظم والبرامج فائقة الدقة والحماية والأمان للإدارات الإلكترونية(٣).

---

(١) د/ محمد الصيرفي: الإدارة الإلكترونية ـ الإسكندرية : دار الفكر الجامعي/ ٢٠٠٦م/ ط ١/ ص ٩١ ـ ٩٣.

(٢) المرجع السابق ص ٩٧.

(٣) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية ـ اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - سلسلة الكتب العلمية المبسطة في المعلومات / القاهرة ٢٠٠٠م ص ٢٠.

ح - طبيعة الإجراءات وطبيعة اللقاء:

فأما عن طبيعة الإجراءات: فتكشف النظرة العميقة إلى طبيعة كل من أسلوب الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية، وإلى طبيعة الممارسات في كلتا الإدارتين؛ عن أوجه اختلاف جوهرية؛ منها : أن إجراءات الإدارة الإلكترونية ليست بتلك المباشرة التي يعتمد عليه أسلوب الإدارة التقليدية، حيث لا يلتقي مراجع الإدارة الإلكترونية مسئولاً أو موظفاً على مكتبه أو موظف خطوط أمامية، مثلما يحدث في النظام التقليدي، فمراجع الإدارة الإلكترونية قد يتعامل مع برنامج حاسوبي نظمت خلاله عمليات دقيقة محددة ينفذها المراجع عبر قائمة من الأوامر التي يقوم بتنفيذها على لوحة مفاتيح جهازه – إن كانت المعاملات عبر الإنترنت – أو عبر مكائن الإدارة الموجودة في الكبائن المخصصة لذلك الغرض، كالصرافات الآلية مثلاً[1].

وأما عن طبيعة اللقاء: في حال الإدارة الإلكترونية يختفي دور الوسائل المباشرة التي يلتقي خلالها طرفا العملية الإدارية - المراجع وممثل الجهة -، كالتليفونات أو المراسلات أو الفاكسات، ويستبدل بها الوسيط الإلكتروني الذي يوفر هذا اللقاء الافتراضي الذي يقوم على إجراء معاملة بين طرفين لا يوجد أثناء إجرائها سوى أحدهما فقط، بينما يمثل الآخر البرنامج الحاسوبي أو بريده الإلكتروني الذي سيطَّلع عليه المسئول لاحقاً، أو يؤدي البرنامج الخدمة بناء على بيانات غُذِّي بها سلفاً تحدد قبول الأمر أو رفضه، إذاً تبدلت وسائل التعامل أيضاً[2]، مما أتاح مزيداً من البعد عن المعاملات الشخصية، وخضوعها أو عدم خضوعها للارتياح أو التعب أو الوساطة من قبل أحد الطرفين.

ط ـ التفاعل والسرعة :

الإدارات الإلكترونية تتميز بالتفاعل السريع؛ إذ يمكنها استقبال آلاف الطلبات أو الرسائل في وقت واحد، والرد عليها جميعاً بسرعة فائقة وفي وقت

---

(١) د/ عبود نجم: الإدارة الإلكترونية : الإستراتيجية والوظائف والمشكلات ، مرجع سابق ص ١٢٣ .

(٢) د/ محمد الصيرفي: الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق ص ٩٣.

واحد بإعطاء أمر واحد لرسالة محددة للوصول إلى عدد هائل من الأفراد[1]، كأن ترسل إحدى الجهات الحكومية إشعاراً بالتعيين، أو منح الأراضي، أو تسليم الوحدات السكنية، أو رسائل التوعية لآلاف، بل ملايين المستلمين المحملة عناوينهم الإلكترونية على الشبكة، في لحظة واحدة وبالأمر نفسه.

والإدارات الإلكترونية تتفاعل بسرعة فائقة مع مراجعيها، مما يمنحها ميزة لم يكن من الممكن حتى تخيلها في عهود الإدارات التقليدية التي تعتمد على المكاتبات الورقية، أو حتى المكالمات الهاتفية[2]، مما قد يحتاج إلى أيام - وربما أشهر - لإنجاز مشروع ما من تلك المشروعات.

ي - مدة الخدمة :

يضاف إلى ميزات الإدارة الإلكترونية ميزة أخرى، من الصعب - وربما من المستحيل - توافرها للإدارات التقليدية، هي محدودية ساعات الدوام للإدارات التقليدية التي لا يتسع وقت دوامها الرسمي لاستقبال مراجعيها إلا في عدد محدود من الساعات على مدى أيام محددة في الأسبوع قد لا تتجاوز الخمسة، في حين تتوافر خدمات الإدارات الإلكترونية أربعاً وعشرين ساعة، إذ يمكن تنفيذ الأوامر على شبكاتها في أي وقت سواء من الأجهزة الخاصة في المنازل عبر الإنترنت، أو عبر الكبائن التي تتاح فيها أجهزتها ونوافذها الإلكترونية الخاصة[3]، ويمكن أيضاً على مدار اليوم تلقي المعاملات، حيث إن ذلك كله ينفَّذ وفق برنامج معد سلفاً للرد بالسلب أو الإيجاب على الأوامر التي ترد إليه حسب مطابقته بياناتها أو مخالفته إياها.

ك - المهام :

هناك إدارات ذات مهام خاصة - كالإدارة المحلية، وإدارة الجوازات مثلاً - لديها من الإجراءات الكثيرة المتداخلة، مما يصعب تحقيقه في ظل النظام

---

(١) المرجع السابق ص ٨٩.

(٢) د/ سعد غالب ياسين: الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية - الرياض، معهد الإدارة العامة ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥م ص ١٤٧.

(٣) د/ عبود نجم : الإدارة الإلكترونية: الإستراتيجية والوظائف والمشكلات ، مرجع سابق ص ١٢٣.

التقليدي للإدارة، وفي ظل الإدارات الإلكترونية الحديثة أصبح هذا النوع من الإدارات يؤدي عملياته المتداخلة بيسر وسهولة من خلال تلك الإمكانات الفارقة التي أتاحتها التقنية(١).

ل ـ استثمار الموارد :

تتميز الإدارة الإلكترونية عن الإدارة التقليدية بأنها إدارة تقوم على استثمار الموارد المعلوماتية وتخزينها، ووضع البرامج التي تلائم الإدارة في التحكم في هذه المعلومات وإدارتها على النحو الذي يخدم خططها وأهدافها أو مشروعاتها الخدمية أو التنموية، معتمدة على الإنترنت والمعرفة بوصفها رأس مال تلك الإدارات الإلكترونية، يحدث ذلك بين أطراف التعامل بسرعة فائقة، وفي كل موقع(٢).

المطلب الثاني

الفرق بين الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية(٣)

على الرغم من ميزات تعميم تطبيقات الحاسب الآلي وعلومه في الإدارة، والحلول المدهشة التي تقدمها تلك الممارسة الإدارية الفعَّالة، وما يؤمل أن تقدمه للمجتمعات البشرية من خدمات جليلة في حقل المعاملات والاتصالات والتواصل بين جهات الإدارة في المنظمات أو الشركات والمؤسسات وغيرها من الكيانات والإدارات الحكومية منها والأهلية، إلا أنها بقيت في بعدها النظري قضية فكرية تعاني مما تعانيه قضايا الفكر من خلافات حول منطلقاتها النظرية

---

(١) د/ أحمد محمد غنيم: الإدارة الإلكترونية : آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل : ص ٢٥ المنصورة ٢٠٠٤م المكتبة العصرية.

(٢) د/ سعد غالب ياسين: الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية – مرجع سابق / صـ١٤٧.

(٣) الحكومة الإلكترونية تعني الاستخدام الفعال لجميع تقنيات المعلومات والاتصالات، لتسهيل العمليات الإدارية اليومية للقطاعات الحكومية : د/ محمد المتولي: إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ضمن أبحاث المؤتمر العلمي الأول " الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية " المنعقد بأكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣م، ص٨١.

وتعريفاتها ومكوناتها وفلسفتها، ولم تسلم من التعرض للمشكلات التي قد تصل إلى حد التعقيد؛ نظراً إلى انقسام الآراء انقساماً كبيراً حول تعريف الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية، فبعض المفكرين والمهتمين يرى أنها إدارة وليست حكومة[1]، ولدى هؤلاء أسبابهم، وبعضهم الآخر يرى أنها حكومة وليست إدارة، ولدى هؤلاء - أيضاً - أسبابهم، وَثمة فريقٌ ثالث يتعامل مع المفهوم بخلط واضح دون تمييز حين يستخدم أحد المصطلحين أو كليهما.

واللافت للنظر في هذا الخلاف الذي اشتهر بين مفكري الإدارة والمهتمين بها: اتساع الهوة بين طرفي الخلاف إلى درجة كبيرة؛ فكل طرف من الطرفين يتناول الفرق بين مفهوم الإدارة الإلكترونية ومفهوم الحكومة الإلكترونية وكأنه يتحدث عن شيء مختلف تماماً ومتناقض إلى أقصى درجة، ويوجد طرف ثالث يدعو إلى إهمال هذا الخلاف والتعامل مع التقنية وتطبيقاتها بوصفها واقعاً لا خلاف حول تطبيقاته على أرض الواقع.

* ويمكن عرض رأي كل فريق كما يلي:

الفريق الأول:

لدى هذا الفريق قناعة بأن الحكومة الإلكترونية جزء من تطبيقات الإدارة الإلكترونية، وأن تعبير - الإدارة الإلكترونية - أكثر اتساعاً ورحابة من تعبير الحكومة الإلكترونية، وأن الإدارة الإلكترونية بمثابة مظلَّة كبيرة تدخل تحتها تطبيقات مختلفة منها :التجارة الإلكترونية، والأعمال الإلكترونية، والحكومة الإلكترونية[2]، ووجهة نظر هؤلاء أن تعبير الإدارة الإلكترونية هو الأصل الذي تتفرع منه بقية التعريفات وأنه أشمل وأعم، وحجة هذا الفريق أنه لا حكومة من دون إدارة، وعليه - من وجهة نظرهم - فلا حكومة إلكترونية من دون إدارة إلكترونية.

بل ويذهب جمع كبير من هذا الفريق ممن تبني وجهة النظر السابقة نفسها إلى أبعد من ذلك، حيث يرون أن المسألة ليست فقط مسألة تفرقة بين تعبيرين -

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية - مرجع سابق ص ١١.

(٢) نادية أيوب: الإدارة الإلكترونية: الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة - الملتقى الإداري الثاني الرياض: الجمعية السعودية للإدارة ١٦ - ١٧ محرم ١٤٢٥ هـ ص ٣.

إدارة وحكومة -، وإنما يرى هؤلاء أنه يفضل التزام تعبير - الإدارة الإلكترونية - والابتعاد عن استخدام تعبير - الحكومة الإلكترونية - نهائياً، ويحتج هؤلاء على صواب رأيهم بأنه عند ذكر اسم الحكومة الإلكترونية فإن أول ما يتبادر إلى ذهن المستمع البعد السياسي والوظيفة السياسية للحكومة، على الرغم من أن الحكومة ليست كياناً سياسياً صرفاً، وأن لها وظائف أخرى تتعلق بالشأن الإداري الداخلي، فيرى أصحاب هذا الرأي أن تلك التسمية لا تصيب المسمى - الحكومة الإلكترونية - كاملاً، بل تبقى مصبوغة بالصبغة السياسية، ما لا يتوافق مع شمولية المصطلح؛ لذا يرى أصحاب هذا الرأي أن من الأسلم والأدق والأكثر إصابة للمفهوم استخدام مصطلح - الإدارة الإلكترونية - وتجنب مصطلح ـ الحكومة الإلكترونية -[(١)].

كما يرى هؤلاء أن تعبير ـ حكومة ـ تعبير محدود بأفراده أو كياناته التي تتبع له، أو حتى تلك الجهات التي يرتبط بها، فهو اصطلاح يعبر عن مجموعة من الأفراد، كما يشير إلى علاقة محصورة في بعض المؤسسات والهيئات المحددة والمعلومة، وليست علاقة مفتوحة مع جميع الناس، فهو من وجهة نظرهم تعبير عن ممارسة داخلية خاصة بذلك الهيكل التنظيمي المسمى ـ حكومة ـ، في حين ينفتح اصطلاح ـ الإدارة ـ فيدخل في دائرته جميع المستويات في الدولة، ويشمل جميع الناس في علاقاته[(٢)].

ويضيف هؤلاء إلى أدلتهم على محدودية اصطلاح - الحكومة الإلكترونية - وعدم دقته، أن الذين يرشحون هذا الاصطلاح للتداول ويستخدمونه بديلاً للإدارة العامة الإلكترونية، غاب عن بالهم أن حكومة ما من حكومات العالم لا يمكنها - بحال من الأحوال - أن تنجز جميع أعمالها المنوطة بها عن طريق الإنترانت، أو حتى الإنترنت، فموارد البلاد وأعمالها وبعض معلوماتها ذات الطبيعة الخاصة والحساسة لا يمكن تداولها عن طريق الشبكة العالمية، ومن هذا

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز :الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص١١.

(٢) د/ عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الإليكترونية ـ الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠٠٣م ص٤٥.

المنطلق يرى أصحاب هذا الرأي عجز مصطلح الحكومة الإلكترونية عن تحقيق المفهوم العام المراد منه، ويبقى تعبير - الإدارة العامة الإلكترونية - الأدق تعبيراً عن إجراءاتها وممارساتها(١).

الفريق الثاني:

وعلى الطرف الآخر من الخلاف يقف فريق آخر من علماء الإدارة منافحاً عن رأيه في أن - الإدارة العامة الإلكترونية - جزء من - الحكومة الإلكترونية ، وأن تطبيقات التقنية التي تمارس في تلك الإدارة من تحويل لجميع العمليات الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية باستخدام التقنيات الحديثة، تبقى ممارسات وتطبيقات للتقنية في دائرة محدودة أو شبكة محدودة خاصة بالمؤسسة أو المنطقة أو القسم الإداري أو الوحدة الإدارية الواحدة، وأننا حين نربط الشبكات الداخلية لتلك الدوائر المحدودة بحدود مؤسساتها أو منظماتها أو إداراتها الصغيرة لشبكة كبرى تنتظم داخلها جميع دوائر الدولة وتخضع لتصرفها، فإننا بذلك نكون قد وصلنا إلى صيغة - الحكومة الإلكترونية - فمن وجهة نظر هذا الفريق فإن الإدارة العامة الإلكترونية مرحلة سابقة على مرحلة - الحكومة الإلكترونية - الأعم والأشمل؛ حيث تصب فيها إدارات الدولة المتنوعة.

ويحتج هؤلاء أيضاً بأن الإدارة العامة الإلكترونية تعمل على تطوير البنية المعلوماتية داخل المؤسسة الواحدة التي تقوم أعمالها على تلك الإدارة، وتقف مهمة الإدارة العامة الإلكترونية - من وجهة نظر هؤلاء - عند الحدود الافتراضية لشبكة معلوماتها الداخلية، وخروج هذه المعلومات أو تبادلها مع الشبكة الأم التي تصب فيها جميع شبكات الدولة ومؤسساتها ومنظماتها وإداراتها، يعني أننا أصبحنا نتعاطى مع ما يسمى بالحكومة الإلكترونية(٢).

---

(١) علي حسين باكير: المفهوم الشامل لتطبيق الحكومة الإلكترونية، مجلة آراء حول الخليج، عدد ٢٣ ، آب ٢٠٠٦ م، الإمارات : مركز الخليج للأبحاث ص ٢٦ .

(٢) علي حسون الطائي: الحكومة الإلكترونية : واقعها وآفاق تطبيقها في العراق - موقع صحيفة الصباح:

www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=copy&sid =٨٢٧٨

١١/١١/١٤٢٨

الفريق الثالث:

وهناك طرف ثالث يدعو إلى إهمال هذا الخلاف والتعامل مع التقنية وتطبيقاتها بوصفها واقعاً لا خلاف حول تطبيقاته على أرض الواقع، وهذا هو المفيد – من وجهة نظرهم – فهؤلاء لا يرون أنه ليس هناك فرق سواء كان التعبير(إدارة عامة إلكترونية) أو (حكومة إلكترونية)، فهو في النهاية يعبر عن إستراتيجية إدارية لعصر المعلومات تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات وللمتعاملين معها، مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية والمعنوية المتاحة في إطار إلكتروني حديث؛ من أجل الاستثمار الأمثل للوقت والمال والجهد، وتحقيقاً للمطالب المستهدفة بالجودة المطلوبة، فيرى أصحاب وجهة النظر هذه أن هذه المكاسب كلها أولى بالعناء من دخولنا في دائرة الخلاف المفرغة التي لن تفيد في شيء، والتي تضيع مزيداً من الوقت الذي تسعى التقنية الحديثة إلى ترشيده واستغلاله[1].

وبعد عرض هذا الخلاف، ونحو تحرير مفهومي الإدارة العامة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية، نحاول تحديدهما على الشكل الآتي:

قد لا يكون هناك وجه للخلاف أصلاً، وأن المسألة لا تعدو كونها خلافاً لفظياً بحتاً حول مدلول لفظة من ألفاظ اللغة العربية، فتعبير الإدارة إذا أريد به ذلك العلم المعروف بعلم الإدارة أو تلك الممارسة العامة المعروفة ب(الإدارة)، وهو ما يطلق عليه علماء اللغة (المصدر)، فإنه لا شك سيكون أرحب وأوسع وأشمل من كلمة حكومة، ومن التعبير المحدد؛ إذ ستكون الحكومة الإلكترونية جزءاً من تطبيقات الإدارة العامة الالكترونية بشكل عام.

أما إذا قصد بكلمة (إدارة) تلك الدائرة الإدارية الصغيرة المؤلفة من عدد من الموظفين ورؤسائهم الذين يضمهم مبنى محدود في مكان ما مثل إحدى إدارات وزارة التربية والتعليم، فإن المعنى هنا يختلف تماماً، وتصبح الإدارة جزءاً من الحكومة التي تتألف – من دون خلاف – من عدد من الإدارات.

---

(١) د/ بدر بن محمد المالك: الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الحكومة الإلكترونية في المصارف السعودية، رسالة ماجستير – منشورة على الإنترنت بصيغة(pdf)، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،١٤٢٨هـ ٢٠٠٧ م / ص١٦ .

المبحث الثالث
أهمية الإدارة العامة الإلكترونية

تعد الإدارة العامة الإلكترونية عصب حياة المجتمعات المدنية الحديثة التي كانت مسيرة حياتها اليومية تواجه أزمات خانقة في ظل إداراتها التقليدية حتى استطاعت أن تخطو خطوات لافتة في سبيل تجاوز هذه الأزمات بفعل التقنية، بينما لا تزال مجتمعات أخرى تحبو في بداية الطريق الذي يتسابق الآخرون في مراحله النهائية.

ويُنظر إلى الإدارة العامة الإلكترونية على أنها بديل عصري يواكب التطور الذي اعترى حياة الإنسان على سطح الأرض، ويلبي مطالبه الإدارية، ويرضي طموحه في الحصول على قدرات أعلى وأيسر في إدارة شؤون حياته وتفاصيلها.

إن تعميم تطبيقات التقنية في الإدارة ليس شكلاً عصرياً للحياة نسعى لتقمصه، بقدر ما هو حاجة ماسة لمجتمعاتنا، ودافعاً لتلك الإدارات لتجاوز واقعها والانطلاق إلى الآفاق العالمية الرحبة بوتيرة سريعة ومشاركة واسعة.

والذي نريد أن نلقي عليه الضوء في هذا المبحث هو أهمية الإدارة الإلكترونية بالنسبة للقطاع العام، الذي نحن بصدد البحث له عن وسيلة لحمايته من الفساد الإداري الذي اعترى مفاصله الإدارية.

فالقطاع العام لا تقل حاجته إلى التقنية عن حاجة القطاع الخاص إليها، فلدى القطاع العام من المشكلات الإدارية ما يدفعه دائماً إلى البحث عن حلول لهذه المشكلات، وليس أنسب حلاً من تغيير نمط إدارته من الأسلوب التقليدي البيروقراطي الجامد إلى الأسلوب الإلكتروني المرن؛ للخروج من أزمات الإدارة الحكومية التقليدية، إضافة إلى أن كثيراً من الإدارات الحكومية ليست إدارات خدمية فحسب، فهناك إدارة حكومية تدير مواقع إنتاج ـ مصانع أو مزارع أو مشروعات ـ تابعة للدولة، وهذه تسعى إلى المنافسة وتحتاج إلى ما تحتاج إليه إدارات القطاع الخاص من إمكانات الإدارة الإلكترونية وقدراتها ومزاياها لخوض منافساتها داخل الأسواق باقتدار.

ويمكن استعراض أهم النقاط التي تؤكد حاجة القطاع الحكومي لتطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية من خلال التالي[1].

١ - تردي مستوى خدمات كثير من تلك الإدارات وتعقيدها إلى الدرجة التي تستدعي الحاجة إلى تبسيط إجراءاتها، وجعلها أكثر سلاسة ومرونة، وتسهيل تقديمها للمواطنين[2].

٢ - حاجة الإدارة الحكومية إلى مزيد من الثقة المتبادلة بينها وبين المراجعين لها، ورغبتها في تهيئة أجواء من الوضوح في دوائر العمل الحكومي، مما يدعو تلك الإدارات إلى التوجه إلى الإدارة الإلكترونية بوصفها نمطاً جديداً، فيها من الحياد والموضوعية والانضباط ما يعين على تغيير وجهة النظر السائدة لدى المواطن، وتعديل الصورة القديمة للإدارة الحكومية في عقله[3].

٣ - حرص الجهات الحكومية على تنمية كوادرها، وتأهيلها بعلوم التقنية الحديثة للاعتماد عليها في إدارة برامج التنمية وخططها المستقبلية للدولة التي ينبغي أن تقف على قدم المساواة مع خطط التنمية وبرامجها في دول العالم، ولن يتم ذلك إلا بتوفير البنية الأساسية التقنية لتلك الكوادر، من شبكات وقواعد معلومات، ودعم كل ما يدفع في خط الاستثمار في التقنية، مما يتيح الفرص أمام المشروعات التقنية التي ينبغي أن تكون بيئة تنشأ فيها تلك الكوادر[4].

٤ - حاجة الاقتصاد الوطني إلى الدعم ومد يد العون إليه، وليس شيء أقدر من التقنية وتعميم تطبيقاتها على دوائر القطاع العام للإسهام بفعالية في حل كثير من الصعوبات التي تعترض حركة كثير من الصادرات في الدولة، بما يتاح

---

(١) د/ أحمد محمد غنيم: الإدارة الإلكترونية : آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل : ص ٤٦ المنصورة ٢٠٠٤م المكتبة العصرية.

(٢) بيتر دراكر: الإدارة للمستقبل : التسعينات وما بعدها، ترجمة : صليب بطرس ـ القاهرة : الدار الدولية للنشر والتوزيع ١٩٩٤م ص١٦٤.

(٣) المرجع السابق ص ١٦٤ - ١٦٥.

(٤) د/ محمد عبد العزيز الضافي: " مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في المديرية العامة للجوازات بمدينة الرياض " جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ٢٠٠٦م/ ص٢١ .

لها – في ظل الإدارة الإلكترونية من فرص التواصل مع الأسواق العالمية ومعرفة احتياجاتهم – في حال التصدير –وأيضاً معرفة أهم وأجود منتجاتها – في حال الاستيراد – لذا تبقى الإدارة الإلكترونية خياراً لا بديل عنه أمام الحكومات التي تسعى إلى حجز موطئ قدم لها في الأسواق العالمية وكسر طوق العزلة المحلية والإقليمية، والاستفادة من وجودها بوصفها إحدى قوى السوق العالمية، حتى لا تتحول إلى سوق استهلاكية فقط تباع فيها بضائع الآخرين، ويروج فيها لمنتجاتهم المادية وإفرازاتهم الفكرية، دون أن تكون لها القدرة على الرفض أو الاختيار بسبب العزلة، وافتقاد القدرة على التمييز في المفاضلة[1].

٥- تخفيف عبء إيجاد فرص جديدة للعمل عن كاهل الدولة، بفتح الباب أمام فرص العمل الحر في الخارج، بتشجيع المشروعات الصغيرة وتسويق منتجاتها، ومدها باستمرار بالنصائح والمواصفات التي من شأنها تطوير منتجاتها، مما يلفت نظر قطاع الشباب وصغار المستثمرين إلى فائدة خوض مثل تلك التجارب الناجحة، والسعي إلى بناء أنفسهم وتنمية قدراتهم عبر تلك الأسواق، باستغلال الإمكانات التي توفرها لهم الدولة، مما يخلق حالة من التطلع إلى العمل الحر الذي يمثل خياراً أفضل للشباب الذين يفضلونه على الأعمال الحكومية التي قد لا تكون مرغوبة بكثرة آنذاك، وهو هدف إستراتيجي تنموي سيُدِر على الدولة الكثير، كما سيرفع عن كاهلها الكثير، بفعل الإمكانات التي توفرها الإدارة الإلكترونية والحلول التي تضعها في أيدي الدول لتجاوز كثير من عقباتها[2].

وتختصر الإدارة الإلكترونية وقت تنفيذ المعاملات الإدارية المختلفة، وتسهل الاتصال بين إدارات الأجهزة الحكومية ومنظماتها، وتوفر الدقة والوضوح في العمليات الإدارية، وترشّد استخدام الأوراق في المعاملات، مما سيوفر بالتبعية المخازن اللازمة لتخزين هذه الأطنان من الأوراق وتجميع البيانات والمعلومات من مصادرها الأصلية، إضافة إلى دعم الثقافة التنظيمية

---

(١) بيتر دراكر: الإدارة للمستقبل: مرجع سابق ١٦٤.

(٢) المرجع السابق ص ١٦٦.

لدى العاملين كافة وزيادة الترابط بين الإدارة العليا والوسطى والعاملين، وتوفير البيانات للمراجعين والمستفيدين عامة بصورة فورية، والحد من معوقات اتخاذ القرار[١].

* * *

(١) محمد عبد العزيز الضافي:" مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية ، مرجع سابق ص ٢٢.

المبحث الرابع
خصائص الإدارة العامة الإلكترونية

تقدم الإدارة العامة الإلكترونية وجهاً آخر مغايراً لوجه الإدارة التقليدية، نظراً لسلاسة أدائها وإيقاعها السريع، وقد أصبحت أداة فاعلة في أيدي الذين بادروا بتطبيق التقنية في دوائرهم الإدارية، وحلماً يتطلع إليه الإداريون الذين لم يحظوا بالانتقال إلى الإدارة الإلكترونية، أو طبقوها جزئياً في بعض أنشطتهم، ولم يبلغوا الدرجة الكافية لإطلاق اسم الإدارة العامة الإلكترونية على تعاملاتهم[(١)].

وتشير ممارسات الإدارة العامة الالكترونية إلى إنجاز كل الأعمال والمعاملات بين أطراف التعامل من خلال وسيط إلكتروني، بحيث يتم تداول البيانات والوثائق إلكترونياً وذلك من خلال استخدام الاتصالات الإلكترونية، مما يشير إلى انتفاء وعدم وجود العلاقة المباشرة بين أطراف التعامل وذلك يعد سمة أساسية تميز أعمال الإدارة الإلكترونية، حيث توجد أطراف التعامل معاً وفي نفس الوقت على شبكات الاتصالات الإلكترونية، كما تتم معالجة كل المشكلات التي يواجهها العملاء باستخدام الكمبيوتر عبر المسافات البعيدة حيث تعتمد ممارسات الإدارة الإلكترونية على استخدام تكنولوجيا الواقع الحالي، حيث يتم غالباً استبعاد الكثير من الأصول المادية والبشرية، أو التقليل من استخدامها إلى أقل قدر ممكن[(٢)].

إن الأمل يحدو الكثير من أصحاب المعاملات وأصحاب الأعمال والمستثمرين وكثيراً من موظفي الإدارات، إلى أن تختفي أكوام الملفات الورقية التي تكتسب اللون الأصفر مع مرور الزمن؛ مما يشعر مراجعي تلك الإدارات وموظفيها بخضوعهم لنظام قديم قدم أوراقه.

---

(١) د/ عبد الرحمن توفيق: الإدارة الإليكترونية وتحديات المستقبل - ط٢، القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة "بميك" ٢٠٠٥ م/ ص ١٣٦.

(٢) طارق عبد الرءوف عامر: الإدارة الالكترونية: نماذج معاصرة - ط١ / دار السحاب للنشر والتوزيع / القاهرة ٢٠٠٧م / ص٢٩.

ويمكن استعراض بعض خصائص الإدارة العامة الإلكترونية في النقاط التالية:

أ- السرعة والوضوح :

إن كثيراً من المعوقات الإدارية والعقبات التي ترسخت وبقيت لسنوات على حواجز البيروقراطية التي تعطّل قوانينها وظروف أعمالها الورقية إنجاز المعاملات يمكن أن تتلاشى وتصبح ماضياً بفعل التحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية (١).

ففي ظل الإدارة الإلكترونية لن تجد تلك الأوراق التي يحتاج إنجازها إلى وقت طويل، ليس إنجازها فحسب، بل - أيضاً - نسخها أكثر من نسخة إذا استلزم الأمر، وحفظها وإرسالها إلى الجهة التي ستبت في أمرها، ثم انتظار عودتها وإمكان تكرار ذلك مرات ومرات في حال وقوع خطأ ما، وربما بدء المشوار من جديد في حال ضياع تلك الأوراق، وهو أمر وارد، والاحتراز منه بنسبة ١٠٠٪ مستحيل، فضلاً عن أن يكون هذا بفعل فاعل في حال الأوراق المهمة التي قد تختفي بتوصية ممن قد يضر وجودها بمصالحهم .

وهذه كلها أمور ليست من نسج الخيال بقدر ما هي واقع ومعاناة عاشتها المجتمعات البشرية طويلاً في ظل الإدارات التقليدية التي كانت تقف دائماً عاجزة عن تبديل شيء من هذا الواقع، وهي مشكلات أصبح في الإمكان الاحتراز منها كلياً في ظل سيطرة الإدارة العامة الإلكترونية التامة على معلوماتها ومعاملاتها، وأيضاً ضمان سرعة إنجاز المعاملات الفائقة وإرسالها واستقبالها (٢).

ب - عدم التقيد بالزمان والمكان :

من خصائص الإدارة العامة الإلكترونية - إذا ما تم تعميمها وانتشارها في مختلف الإدارات - أنه بالإمكان مراجعتها طوال ساعات اليوم، فهي لا تتقيد في عملها بزمن معين، فمواقع هذه الإدارة متاحة عبر الإنترنت أو عبر أجهزتها

---

(١) د/ أحمد سيد مصطفى : المدير وتحديات العولمة - القاهرة :دار النهضة العربية ـ ٢٠٠١ م/ ص٣٦- ٣٧.

(٢) د/ عبد الرحمن توفيق: الإدارة الإليكترونية وتحديات المستقبل : مرجع سابق / ص ١٣٦ .

المنتشرة في الشوارع، كما أن وصلات شبكاتها الداخلية أو وصلات شبكة الإنترنت ليست في حاجة إلى مبانٍ ضخمة لاستيعاب موظفيها ومكاتبها ودواليبها الكثيرة المتخمة بالملفات والأوراق، وإنما مكان صغير محدود يكفي لاستيعاب بعض أجهزة الحاسب الآلي ومتعلقاتها، ويصلح ليكون مقراً لإدارة كبيرة كانت في الماضي يضيق بها مبنى ضخم يفوق مبناها بعشرات المرات، فضلاً عن أن المُرَاجع للإدارة الإلكترونية يجد نفسه أمام قوائم وخيارات إلكترونية وليس أمام موظفين، حيث يتقلص عدد الأفراد من موظفي الإدارة بشكل كبير، ويحل الحاسب الآلي محلهم، حيث يجيب عن أسئلة المراجع وأيضاً يتلقى منه معاملته بيسر عبر قائمة الخيارات والأوامر التي يتيحها للمتعامل مع الإدارة الإلكترونية[1].

ج - إدارة المعلومات لا الاحتفاظ بها:

لا تقوم الإدارة العامة الإلكترونية على ممارسات الأفراد من موظفيها وجهدهم اليدوي في إدارة معاملاتها، بقدر ما تقوم على إدارة المعلومات التي تحتفظ بها في دوائرها حسب برامج معينة، ومن ضمن تلك البرامج ما يتيح للمراجع إنجاز معاملاته عبر شاشاتها و أزرارها وتبسيطها له بدرجة أشبه بالتعليمية[2].

كما تهتم بإدارة الملفات وليس الاحتفاظ بها وتكديسها فوق بعضها على أرفف أرشيف الإدارة، ولا يعني هذا أن الإدارة الإلكترونية لا تحتفظ بالمعلومات والبيانات، بل تضمن لها وسائل الحفظ الأمينة، لكن تلك الملفات في ظل الإدارة الإلكترونية تتحول إلى معلومات تحتفظ بها الإدارة على شبكتها الإلكترونية[3]، حيث يتم استدعاؤها حين يقوم صاحب تلك المعلومات(الملف) سابقاً بطلب معاملة ما، وبناء عليها يوافق البرنامج على منحه تلك المعاملة أو رفضها، وأيضاً تكون تلك المعلومات عن الأشخاص والأبنية والمشروعات وكثير من تفاصيل

---

(١) المرجع السابق / ص ١٣٩.

(٢) عادل حرحوش المفرجي وآخرون: الإدارة الإلكترونية ـ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٧م، ص١٦.

(٣) د/ طارق عبد الرءوف عامر: الإدارة الالكترونية: نماذج معاصرة: مرجع سابق / ص٣٣.

الحياة داخل المجتمع مرجعية معرفية تفيد الإدارة حين الرجوع إليها في حال طلب إحصاء ما أو بيانات عن شيء ما، وهذه كلها ممارسات ووسائل استغلال لتلك المعلومات التي تملكها الإدارة الإلكترونية تختلف من إدارة لأخرى حسب طبيعة عمل تلك الإدارة والمهمة المنوطة بها.

د – المرونة :

الإدارة الإلكترونية إدارة مرنة يمكنها بفعل التقنية وبفعل إمكاناتها الاستجابة السريعة للأحداث والتجاوب معها، متعدية بذلك حدود الزمان والمكان وصعوبة الاتصال، مما يعين الإدارة على تقديم كثير من الخدمات التي لم تكن متاحة أبداً بفعل تلك العوائق في ظل الإدارات التقليدية[1].

هـ - الرقابة المباشرة والصادقة :

ومن خصائص الإدارة الإلكترونية – أيضاً – أنه أصبح بإمكانها أن تتابع مواقع عملها المختلفة عبر الشاشات والكاميرات الرقمية التي في وسع الإدارة الإلكترونية أن تسلِّطها على كل بقعة من مواقعها الإدارية، وكذلك على منافذها وأجهزتها التي يتعامل معها الجمهور[2].

وهكذا يصبح لدى الإدارة تلك الأداة المضمونة الصادقة التي تُقيِّم بها أنشطتها، وتتابع بها مواقعها باطمئنان، بعيداً عن أسلوب المتابعة بالمذكرات والتقارير التي يرفعها الأفراد في الإدارات التقليدية، بما يعرف عنها من مشكلات يأتي في مقدمتها انعدام الشفافية في كثير من الحالات، فضلاً عن بطء هذا الأسلوب.

ويمكن بوضوح كشف هذا الفارق حين نتصور إدارتين؛ إحداهما تجلس في انتظار مراقب أو مجموعة مراقبين أرسلتهم ليكتبوا لها تقريراً عن موقع ما ويتابعوا سير العمل فيه، وأخرى تجلس في مكانها تشاهد حركة العمل في هذا الموقع مباشرة، وتسمع أيضاً كل ما يدور فيه.

---

(١) د/ سعد غالب ياسين: الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية – الرياض، معهد الإدارة العامة ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥ م صـ٢٧.

(٢) حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق - ورقة عمل قدمت إلى المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، الرياض، السعودية ٢٠٠٩م/ ص١٧ - ١٨.

و- السرية والخصوصية :

من خصائص الإدارة العامة الإلكترونية السرية والخصوصية للمعلومات المهمة بما تملكه تلك الإدارة من برامج تمكنها من حجب المعلومات والبيانات المهمة، وعدم إتاحتها إلا لذوي الصلاحية الذين يملكون كلمة المرور للنفاذ إلى تلك المعلومات، فعلى الرغم من الوضوح والشفافية اللذين تتمتع بهما الإدارات الإلكترونية إلا أن هذا لا ينطبق بطبيعة الحال على مختلف أنواع المعلومات، فهنا تتفوق الإدارة العامة الإلكترونية على الإدارة التقليدية، إذ إن قدرتها على الإخفاء والسرية أعلى، ولديها أنظمة منع الاختراق، مما يجعل الوصول إلى أسرارها وملفاتها المحجوبة أمراً بالغ الصعوبة[1].

✷ ✷ ✷

(١) عادل حرحوش المفرجي و آخرون: الإدارة الإلكترونية : مرجع سابق/ ص٢٧ – ٢٨.

الباب الأول

الفســاد الإداري ومظاهــره ووسائل مواجهته

وفيه ثلاثة فصول:

الفصل الأول: مفهوم الفساد الإداري ومداخله وأسبابه وآثاره.

الفصل الثاني: مظاهر الفساد الإداري.

الفصل الثالث: سبل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري.

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري ومداخله وأسبابه وآثاره

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري.

المبحث الثاني: مداخل الفساد الإداري.

المبحث الثالث: أسباب الفساد الإداري وآثاره.

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري ومداخله وأسبابه وآثاره

تمهيد:

تنوعت الأطروحات التي تناولت الفساد الإداري وفقاً لتفاعلاته مع مختلف الاختصاصات ومازال يشكل محل جدال محتدم في حقول المعرفة، حيث كان الفساد في علم الاجتماع يعني: " علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة "[1].

أما علم النفس فيعد الفساد قصور قيمي لدى الفرد يجعله عاجزاً على النهوض بالمهام الموكلة له، وضمن هذا الإطار يمثل انفساد خلل في النظام القيمي للفرد والمجتمع الذي يدفع إلى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي[2].

ووصف القانون الفساد الإداري بأنه: انحراف عن الالتزام بالقواعد القانونية، وهناك إجماع على أن للفساد أثراً مدمراً على حكم القانون ولاسيما عندما يطال القضاء[3].

واخترق الفساد علم السلوك التنظيمي وتبلور وفقاً لاستخداماته في العمليات التنظيمية والسلوكية والمالية مما دعا باحثي الإدارة والتنظيم للبحث عن أساليب مبتكرة لإبعاد العاملين عن الفساد على أن تنسجم تلك الأساليب مع القيم المجتمعية وقيم العاملين والمنظمة.

---

(١) أحمد صقر عاشور: " نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد الإداري"، نشرة أخبار الإدارة، ع٢٦، ١٩٩٩، ص١-٢.

(٢) خضر عباس عطوان: " للفساد الإداري استحقاقات اجتماعية وسياسية ثقيلة"، جريدة الزمان، عدد ١٨٠٩ - ٢٠٠٤م/ ص١٥.

(٣) محمود عبد الفضيل: " مفهوم الفساد ومعايره"، مجلة المستقبل العربي، ع٣٠٩، ٢٠٠٤، ص٣٤.

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري ومداخله وأسبابه وآثاره

تمهيد:

تنوعت الأطروحات التي تناولت الفساد الإداري وفقاً لتفاعلاته مع مختلف الاختصاصات ومازال يشكل محل جدال محتدم في حقول المعرفة، حيث كان الفساد في علم الاجتماع يعني: " علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة "[1].

أما علم النفس فيعد الفساد قصور قيمي لدى الفرد يجعله عاجزاً على النهوض بالمهام الموكلة له، وضمن هذا الإطار يمثل الفساد خلل في النظام القيمي للفرد والمجتمع الذي يدفع إلى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي[2].

ووصف القانون الفساد الإداري بأنه: انحراف عن الالتزام بالقواعد القانونية، وهناك إجماع على أن للفساد أثراً مدمراً على حكم القانون ولاسيما عندما يطال القضاء[3].

واخترق الفساد علم السلوك التنظيمي وتبلور وفقاً لاستخداماته في العمليات التنظيمية والسلوكية والمالية مما دعا باحثي الإدارة والتنظيم للبحث عن أساليب مبتكرة لإبعاد العاملين عن الفساد على أن تنسجم تلك الأساليب مع القيم المجتمعية وقيم العاملين والمنظمة.

---

(١) أحمد صقر عاشور:" نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد الإداري"،نشرة أخبار الإدارة، ع٢٦، ١٩٩٩، ص١-٢.

(٢) خضر عباس عطوان :" للفساد الإداري استحقاقات اجتماعية وسياسية ثقيلة"، جريدة الزمان، عدد ١٨٠٩ - ٢٠٠٤م/ ص١٥.

(٣) محمود عبد الفضيل:" مفهوم الفساد ومعاييره"، مجلة المستقبل العربي، ع٣٠٩، ٢٠٠٤، ص٣٤.

وهنا لابد من الإشارة إلى أن الفساد الإداري هو أمر ينم عن قصور قيمي عند العاملين مما يجعلهم غير قادرين على النهوض بالمصلحة العامة، أي يشير إلى وجود خلل في النظام القيمي الذي يدفع إلى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي من خلال اعتماد مجموعة من الوسائل غير القانونية.

وبناءً عليه فإن الفساد الإداري: هو محصلة للاتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة في الهياكل الإدارية والاجتماعية والثقافية ذات التأثير غير الشرعي في القرارات العامة، ويحدث حين تتحول الوظائف البيروقراطية إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد، إذ يكتسب البعض من خلال المنصب والنفوذ الإداري في أعلى مستويات الجهاز الإداري أوضاعاً تسمح لهم بالحصول على المغانم المالية وتكوين الثروات السريعة(١).

* * *

---

(١) عاصم الأعرجي: "الفساد الإداري"، مجلة الاقتصادي، ع ١، ١٩٨٥م، ص ٢٤.

المبحث الأول
مفهوم الفساد الإداري

المطلب الأول
مفهوم الفساد في اللغة والاصطلاح

أولاً: الفساد في اللغة:

مصدر الفعل َفسد، جاء في مختار الصحاح:" فَسد الشيء يفسد –بالضم – فسادًا فهو فاسد، وَفسد فسادًا فهو فسيد" (١) والفساد له أكثر من معنى في اللغة منها: ضد الصلاح، يقال: أصلح الشيء بعد إفساده أي: أقامه. ومنها التقاطع والتدابر، يقال: تفاسد القوم أي: تدابروا وتقاطعوا، ومن معاني الفساد أيضًا: الجدب والقحط، وعلى هذا المعنى فُسر الفساد في قوله تعالى: { ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ}[الروم:٤١].

وفُسّر الفساد في الآية بالشرك والمعاصي وقطع السبيل والظلم والقتل والقحط وكساد الأسعار وقلة المعاش، وقال ابن عباس رضي الله عنه:" هو نقصان البركة بأعمال العباد؛ كي يتربوا "، قال النحاس:" وهو أحسن ما قيل في الآية "(٢).

وقال الشيخ عبد الرحمن السعدي:" أي: استعلن فساد معايشهم ونقصها وحلول الآفات بها، وفي أنفسهم من الأمراض والوباء وغير ذلك، وذلك بسبب ما قدّمت أيديهم من الأعمال الفاسدة المفسدة بطبعها ...{ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا } أي: ليعلموا أنه المجازي على الأعمال، فعجّل لهم نموذجا من جزاء أعمالهم في الدنيا، { لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ } عن أعمالهم التي أثرت لهم من الفساد ما أثرت، فتصلح أحوالهم ويستقيم أمرهم "(٣).

---

(١) محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح - بيروت: مكتبة لبنان، ١٩٨٥ م، مادة: فسد.
(٢) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن ، مرجع سابق ١٦/ ٤٤٢ .
(٣) تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان: للعلامة الشيخ/ عبد الرحمن بن ناصر السعدي (١٣٠٧هـ - ١٣٧٦هـ) جمعية إحياء التراث الإسلامي - الكويت - ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م/ ص ٧٥٦ .

والمفسدة ضد المصلحة، والاستفساد: خلاف الاستصلاح[1].

والفساد:" خروج الشيء عن الاعتدال، قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن، والأشياء الخارجة عن الاستقامة[2].

ويقول القرطبي:" والفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها " فإذا كان الصلاح في الإسلام هو موافقة الشرع وفعل ما أمر الله به واجتناب من نهى الله عنه، فإن الفساد يكون معصية الشارع بمخالفة أوامره وارتكاب نواهيه[3].

ويطلق علماء المنطق والفلسفة لفظ الفساد على:" انتقاض صورة الشيء، وخروجه عن الاعتدال – قليلاً كان الخروج أو كثيرًا – ويضاده الصلاح، ويستعمل في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة "[4].

ومن المعنى اللغوي يتبين أن الفساد يعني: الاضطراب والخلل، والتفسخ والنتن، والضرر والظلم، والقحط والجدب، وغيرها من المعاني التي تعبر عن مدلوله.

وكل ما أدى إلى الإخلال بمبادئ العدالة، وأسس الحياة، وضوابط العيش هو من باب الفساد، تحت أي ذريعةٍ كان.

وعلى هذا فالفساد يتناقض مع أسس الصلاح ومبادئه، من استقامة، وعدل واستقرار، وخير، ومع كل ما فيه مصلحة الخلق في العاجل والآجل.

---

(١) لسان العرب: لجمال الدين محمد ابن منظور – بيروت – دار صادر، مادة: فسد، تاج العروس: السيد محمد المرتضى الزبيدي، بيروت – دار إحياء التراث العربي، مادة: فسد، الزركشي: البحر المحيط – القاهرة: دار الكتبي، ج٢ ص ٢٥، القواعد الفقهية: عبد الرحمن بن أحمد ابن رجب، بيروت: دار الكتب العلمية، ص٦٥.

(٢) الأصفهاني، الحسين بن محمد أبو القاسم الراغب: المفردات في غريب القرآن – بيروت دار المعرفة ص٦٣٦.

(٣) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن – مرجع سابق، ج١/ ص ٢٠٢.

(٤) محمد بن عبد الرؤوف المناوي: التوقيف على مهمات التعاريف. دمشق: دار الفكر، ط١/ ١٤١٠هـ/ ١٩٩٠م، ج١ ص٥٥٦.

ثانياً: الفساد في الاصطلاح الشرعي:

عُرِف الفساد بأنه:" جميع المحرمات والمكروهات شرعاً "(١).

وقد تناول العلماء والفقهاء، وغيرهم المعنى الاصطلاحي لكلمة الفساد، ويكاد يجمع رأيهم على أنه:" الخروج من الحالة المَرْضِيّة إلى غيرها "، كما يلي:

يطلق جمهور الفقهاء (٢) لفظ الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان، فالمعاملة الفاسدة عندهم هي تلك التي اشتملت على مخالفة للشرع في ركنٍ من أركانها أو شرط من شروطها، وينبني على هذا الحكم عدم ترتب أيٍ من الآثار الشرعية على المعاملة التي وصفت بأنها فاسدة، أما الحنفية(٣)، فيقصدون بالفساد في باب المعاملات كون الفعل مشروعًا بأصله أي صحيح الأركان، وغير مشروع بوصفه أي بشروطه، وعليه فهم يعدون الفساد منزلة وسطى بين الصحة والبطلان، فيرتبون بعض الآثار الشرعية على المعاملات الفاسدة دون الباطلة.

أما علماء الأصول فيستعملون هذه اللفظة ومشتقاتها تارة بالمعنى نفسه الذي يستعمله علماء الفقه، وتارة أخرى بمعنى مختلف، يقول الإمام العز بن عبد السلام: " فصل في بيان حقيقة المصالح والمفاسد: المصالح أربعة أنواع : اللذات وأسبابها، والأفراح وأسبابها، والمفاسد أربعة أنواع : الآلام وأسبابها، والغموم وأسبابها، وهي منقسمة إلى دنيوية وأخروية، فأما لذات الدنيا وأسبابها وأفراحها وآلامها وأسبابها، وغمومها وأسبابها، فمعلومة بالعادات... وأما لذات الآخرة وأسبابها وأفراحها وأسبابها، وآلامها وأسبابها وغمومها وأسبابها، فقد دل عليه الوعيد، والزجر والتهديد" (٤).

---

(١) عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي: قواعد الأحكام في مصالح الأنام - دار القلم دمشق ١٤٢١هـ ج ١ ، ص ١١ - ١٩.

(٢) علي بن محمد الجرجاني: التعريفات، بيروت : دار الكتاب العربي، ط١ ١٤٠٥ هـ، ص٥١.

(٣) مسعود بن عمر التفتازاني: شرح التلويح على التوضيح - القاهرة : مكتبة صبيح، ج٢ ص١٤٦.

(٤) عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي: قواعد الأحكام في مصالح الأنام، مرجع سابق، ج ١، ص١٢ .

وعلى ذلك يكون الفساد الإداري من وجهة نظر فقهاء الشريعة الإسلامية هو: " الإخلال المقصود بالسلطات الممنوحة بموجب ولاية شرعية عامة أو خاصة أو قصد استعمالها بما يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية من تلك الولاية واقعا أو مآلاً "(1).

المطلب الثاني

مفهوم الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة

تتنوع التعريفات الخاصة بمفهوم الفساد الإداري وذلك كما يلي:

الفساد الإداري يعبر عنه بأنه: "سلوك بيروقراطي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرق غير شرعية"(2).

ويرى البعض بأن الفساد الإداري هو: " الخروج عن القوانين والأنظمة من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد مصالح شخصية معها "(3).

وعُرِّف بأنه: " أزمة خلقية في السلوك تعكس خللاً في القيم وانحرافاً في الاتجاهات على مستوى الضوابط والمعايير التي استقرت عزماً أو تشريعاً في حياة الجماعة وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة "(4).

---

(1) آدم نوح القضاة: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد " نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته " الرياض ١٠ - ١٢ / ١٤٢٤هـ الموافق ٦ - ٨ / ٢٠٠٣م.

(2) د/ عطية حسن أفندي: " الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة " بحث مقدم لندوة الفساد والتنمية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٩م، ص٥٣.

(3) صلاح سالم زرنوقة: تحليل قضايا الفساد في مصر : الفساد و التنمية : الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، تحرير: مصطفي كامل السيد، وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية ، ١٩٩٩م) ، ص ٢٩٦.

(4) إبراهيم بدر شهاب : معجم مصطلحات الإدارة العامة ـ مؤسسة الرسالة - بيروت - لبنان ط١ / ١٤١٨هـ/ ١٩٩٨م ص ٢٣٢.

وعرف الفساد الإداري بأنه:" انحراف عن قواعد العمل المعتمدة في الجهاز الإداري وهو انحراف الأفراد عن النظام القائم المعتمد في المؤسسات الحكومية "[١].

وهناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية وهو: " **كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسئول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته**"[٢].

وبشكل عام يمكن ملاحظة ملازمة العنصرين التاليين لفعل الفساد:

أولا: مخالف للقانون والنظام وتعليمات المنصب العام وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

ثانيا: سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله بهدف خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية.

وبالنتيجة فإن الفساد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

ـ ومنذ زمن بعيد ويحاول الفقه القانوني أن يضع تعريفاً محدداً للفساد ومن هذه المحاولات :

ـ عُرف الفساد بأنه:" سوء استعمال السلطة العامة لتحقيق أرباح خاصة"[٣] وكان ذلك في عام ١٩٣١م وقد تم استعمال هذا التعريف للفساد كمرادف للرشوة، في نطاق الإدارة العامة.

ـ التعريف الذي وضعته مجموعة العمل التابعة للمجلس الأوروبي في المؤتمر التاسع عشر لوزراء العدل الأوربيين – مالطة ١٤ – ١٥ يونيه ١٩٩٤م –

---

(١) نجم عبود نجم ،أخلاقيات الإدارة في عالم متغير ،القاهرة ،مكتبة المنظمة العربية للتنمية ، ٢٠٠٠،ص٢١٧.

(٢) محمد عبد الغني حسن هلال: مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧ م، ص ١٠.

(٣) عادل بن أحمد الشلقان : الفساد الإداري في المؤسسات العامة والمشكلة و الحل ، مجلة البحوث التجارية، جامعة الزقازيق ، المجلد الخامس والعشرون العددان الأول والثاني ، يناير ويوليه ٢٠٠٣ ، ص ٣٣١ .

حيث عرف الفساد بأنه " الفساد الذي تتعامل معه هذه اللجنة هو الرشوة أو أي تصرف آخر متعلق بأفراد أوكلت لهم مسئوليات في القطاع العام أو الخاص بيد أنهم أخلوا بواجباتهم التي تنبع من وضعهم كمسئولين عامين أو موظفين بالقطاع الخاص أو وكلاء مستقلين بهدف الحصول على منافع غير مستحقة من أي نوع سواء لأنفسهم أو لآخرين "(١).

ـ ومن الفقهاء من قصر تعريف الفساد على ما يتم داخل أروقه الوظيفة العامة أو السلطة العامة ولذا كانت تعريفاتهم للفساد كالتالي:

الفساد:" هو إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية"(٢).

ويتسق مع التعريف السابق تعريف آخر، حيث عرف الفساد بأنه: "استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف خاصة "(٣).

ويرى البعض: أن الفساد في حقيقته يشير إلى نوعين من الانحراف: "الأول: سلوك صاحب سلطة يستخدم وضعه القوى في إطار وظائفه العامة، أو الخاصة لتجاوز القواعد المقررة، إما لصالحه، أو لحساب شخص آخر، أو منظمة أخرى.

الثاني: تحريف، أو التحايل على قاعدة مهنية، أو مبدأ أخلاقي حيث يكون العقاب غير محدد بدقة(٤).

ـ وأخيرا يرجع د/ عبد الباسط عبد المعطي في مقاله بالمجلة الجنائية القومية تحت عنوان – " بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية "– في

---

(١) د/ محمود شريف بسيوني: الجريمة المنظمة عبر الوطنية - دار الشروق ص ٢٩، ٣٠.

(٢) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة: القاهرة ٢٩ - إبريل ـ ١٩٩٥م وثيقة رقم ١٤ / ١٦٩.

(٣) د/ محمود عبد الفضيل: الفساد و الحكم في البلاد العربية، الندوة الفكرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ٢٠٠٥م، ص ٧٩.

(٤) بيرلاكوم: الفساد (ترجمة سوزان خليل) ط ١، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣ م، ص٢٨.

العدد الثاني سنة ١٩٨٥م أن الفساد هو:" مجموعة من الاختلالات الكامنة في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع "[١].

ومن مجموع ما تقدم ومن خلال التعريفات العديدة التي تناولت مفهوم الفساد والتي اختلفت من باحث لآخر حسب الأبعاد والنظرة التي وضعها كل باحث في حسبانه يتأكد لدينا أن مفهوم الفساد مفهوم مركب ومطاط ومتسع ولذا يكون من الصعوبة بمكان وضع معايير عامة تنطبق على ظاهرة الفساد في كل المجتمعات لأن المعايير الاجتماعية والقانونية والأخلاقية تختلف من مجتمع لآخر.

- إلا أن ما يجب الإشارة إليه أن الفساد الإداري لا يقتصر على القطاع العام ولا على البيروقراطية الإدارية داخل هذا القطاع ولا على دفع واستلام الرشا أو التوسط فيها بل يتخذ صوراً أو أشكالا متنوعة سواء في القطاع العام أو الخاص على حد سواء بل قد تزيد حالات الفساد في القطاع الخاص وتصبح أكثر فداحة في العديد من دول العالم حيث أنه كلما زادت القوة الاحتكارية وحرية التصرف وتضاءلت قوة الرقابة والمحاسبة كلما قويت شوكة الفساد والمفسدين في القطاع الخاص.

*** ويمكن في النهاية استخلاص بعض العناصر التي يقوم عليها بنيان الفساد الإداري التي تتمثل فيما يلي:**

١- سلوك غير سوى مخالف للقانون واللوائح والتعليمات والأخلاق والأديان.

٢- الفاعل غالباً هو الموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال.

وللأخذ في الاعتبار أن موظف القطاع الخاص يعلم تمام العلم بأنه إذا ما خالف ما يجب عليه فإنه يكون عرضه للفصل أو الطرد من قبل صاحب العمل.

٣- هدف الفساد هو تحقيق مصلحة خاصة للموظف أو لذويه على حساب المصلحة العامة كما قد تكون المصلحة مادية أو أدبية.

٤- خطر الفساد هو الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية للمجتمع[٢].

---

(١) د/ عبد الباسط عبد المعطي في مقاله بالمجلة الجنائية القومية تحت عنوان بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية في العدد الثاني سنة ١٩٨٥م.

(٢) د/ حسنين المحمدي بوادي: الفساد الإداري لغة المصالح - دار المطبوعات الجامعية ص١٣ وما بعدها.

المبحث الثاني

مداخل الفساد الإداري

المطلب الأول

مداخل الفساد الإداري في النظام المعاصر

أ ـ المداخل السياسية للفساد الإداري:

تتعدد مداخل الفساد الإداري في المجتمعات المتقدمة والنامية[(١)]، كما إن خطورة هذه المنافذ ودرجة تأثيرها في إشاعة الفساد تختلف من بيئة لأخرى، ولا نبالغ إذا قلنا؛ أن المداخل السياسية لإشاعة الفساد الإداري تعد من أهمها وأخطرها في العديد من الدول كما أكدت ذلك التجارب والمحاكمات والتقارير والدراسات التي تنشر بين الحين والآخر، ذلك لأن فساد القمة سرعان ما يستشري ويتسرب للمستويات الأدنى التي تحتمي وتتستر بقياداتها المتواطئة معها، ومن شأن هذا المدخل أن يكثف من حجم الفساد وثقله[(٢)].

ولذلك يسمى " Top-Heavy Corruption " بسبب هيمنة العناصر الفاسدة على الثروات والممتلكات العامة وتمتع أفراد هذه العناصر بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الخاصة.

ومع ذلك فإن ملفات الملوك ورؤساء الجمهوريات والوزراء المتهمين بالفساد تظل عادة مغلقة حتى موتهم أو الإطاحة بهم، حيث تكشف فضائحهم وما أكثرها.

فعلى الصعيد المحلي المعاصر في مصر نظام مبارك الذي أُطيح به بثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١م المجيدة التي قامت بعد أن عم الفساد المجتمع المصري بكل قطاعاته وخاصة القطاع الإداري حيث انتشرت فيه

---

(١) الأمم المتحدة: مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٤٩ ، الرقم ٤٢١٤٦.

(٢) كيمبرلي آن إليوت: الفساد والاقتصاد العالمي: ترجمة محمد جمال إمام - مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٠ م ص ١١.

الرشوة والمحسوبية والواسطة وغير ذلك من صور الفساد المتعددة التي لمسها كل فرد من أفراد المجتمع المصري مما أدى إلى اندلاع ثورة عارمة عمت كل أقطار وأقاليم الدولة المصرية مما نتج عنه الإطاحة بهذا النظام الفاسد، وكذلك بعض أنظمة الدول العربية التي سقطت على إثر ثورات مماثلة كثورة تونس، وليبيا، واليمن، وذلك لما عم الفساد مجتمعاتهم، وخاصة فساد الأجهزة الإدارية في الدولة.

ونورد هنا مثلاً واحداً من تجارب إحدى الأقطار النامية على سبيل المثال لا الحصر.

ففي نيجيريا وقف رئيسها (شيهوشاجاري) عام ١٩٨٢م خطيباً بين جماهير شعبه قائلاً؛" إن أكثر ما يقلقني هو التردي في الأخلاق في بلادنا، فهناك مشكلة الرشوة والفساد وفقدان الإخلاص في أداء الواجب بمؤسساتنا وخيانة الأمانة والمال العام ومثيلات هذه الرذائل"، وبعد مضي عام واحد على قوله هذا أُطيح به وبحكومته المدنية بانقلاب عسكري قال منفذوه أنهم ثاروا للقضاء على الفساد الذي استشرى على يد الحكومة السابقة[1].

ويحدث الفساد السياسي في الدول المتقدمة، وخاصة تلك التي تدعي الديمقراطية، وتعتمد التصويت في اختيار قادتها أو تشريع قوانينها، من خلال الانتخابات واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات لها، ومحاولات كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تنسجم مع أو تلائم مطالب واحتياجات كل شريحة على انفراد، والتي تبدأ بتقديم الوعود البراقة من قِبل المرشح للانتخاب[2]، وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية، وبعدها يجد المرشح الفائز نفسه مُلزماً بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه، وتدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرةً أُخرى.

---

(١) د/ حمدي عبد الرحمن: الفساد السياسي في أفريقيا - القاهرة دار القارئ العربي ١٩٩٣م صـ١٤٠، جلال معوض- الفساد في الدول النامية - دراسات عربية- العدد ٤/ ١٩٨٧م.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:" الفساد والحكم الرشيد "، مكتب السياسات الإنمائية، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، ورقة عمل رقم (٣)، نيويورك، تموز، ١٩٩٧، ص٣٥.

وهكذا يسيء أدعياء التقدم والرقي للديمقراطية ويوظفونها لتصبح باباً مشروعاً للفساد الإداري، وليصبح القادة المنتخبون شيوخاً للفساد في أقطارهم[1].

وتتحول مجالس النواب أو مجالس الكونجرس ومجالس الشيوخ أو اللوردات إلى بؤر عفنة تزكم الأنوف بروائح فسادهم المستشري وهذا ما تؤكده الفضائح الموثقة التي تعلن بين الحين والآخر في بعض الدول - مثل أمريكا وبريطانيا واليابان وفرنسا ودول المعسكر الاشتراكي التي بدأت فضائحها تتكشف إثر انهيارها.

وهكذا يصبح أعضاء السلطة التشريعية والرؤساء المنتخبون منفذاً للفساد ويصبح التصويت على مشروعات القوانين والآليات التي تمرر عبرها، وسائل وأساليب لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية[2].

ب ـ المداخل الاقتصادية للفساد الإداري :

تتباين الأقطار في غناها وفقرها مثلما تتباين في نظمها وفلسفاتها الاقتصادية.

وتبعاً لذلك تختلف تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل والتحديات التي تعترض مراحل نموها والثغرات التي ترافق كل مرحلة منها.

وقد نتجت عن اتساع دائرة الفساد وعالميته عواقب وخيمة، أعاقت في البلدان الفقيرة، بشكل أو بآخر، خطط التنمية الاقتصادية عن تحقيق غاياتها، وعرقلت جهود الاستثمار فيها وشوهت سياسة السوق المفتوحة، وأساءت إلى الإصلاحات المعززة للديمقراطية، وكادت، في أحيان كثيرة ، أن تقوض الشرعية السياسية، وهي عواقب تضاعف معاناة المواطنين في هذه الدول وتؤدي إلى زعزعة الاستقرار والأمن في شتى مناحيه[3].

---

(١) د/ مصطفى كامل السيد: العوامل والآثار السياسية للفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، كانون الأول، ٢٠٠٤ ، ص٢٧٤.

(٢) المرجع السابق / ص ١٤٧.

(٣) كيمبرلي آن إليوت: الفساد والاقتصاد العالمي: ترجمة محمد جمال إمام - مركز الأهرام للترجمة والنشر الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٠ م ص ١١.

ولأننا نتكلم هنا بلغة التعميم التي تشمل جميع التجارب وتلائم ظروف أغلب المجتمعات، فإننا سنوجز أهم المنافذ الاقتصادية للفساد الإداري فيما يلي:

١ـ السياسات الاقتصادية المترجلة التي لا تراعي تحقيق قدر من التوازن أو العدالة في توزيع الثروات والموارد الاقتصادية على السكان، فتؤدي إلى التباين الطبقي واختلال معدلات الدخل بين فئات وشرائح المجتمع، مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء وذوي الدخل المحدود من الموظفين، فيورطونهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة، ويعد التضخم الاقتصادي وارتفاع الأسعار وعجز الرواتب والأجور عن تلبية المطالب الأساسية للعيش مناخاً صالحاً لتفشي الفساد الإداري[١].

٢ـ تحميل الإدارة لعامة والقطاع العام بأعباء ومهام جسام تتطلبها برامج التنمية الطموحة والمتسارعة، وهذا يستلزم تخويلها صلاحيات واسعة ومدها بموازنات واعتمادات مادية كبيرة ومن المؤسف أن يتم هذا دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتحصين قياداتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمساءلة.

فتحميل الإدارة العامة بأعباء تفوق طاقتها وتركها تتصرف بالمال العام دون رقابة مالية أو محاسبة سياسية وجماهيرية يعد مناخاً ملائماً للفساد وجوًّا صالحاً للمفسدين[٢].

٣ـ التحول السريع وغير المخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام وبيع المؤسسات والمرافق الحكومية للشركات الأجنبية؛ مما يسمح للسماسرة والوسطاء والوكلاء بعقد الصفقات ودفع العمولات لشراء الذمم والمساومة على الملكية العامة لصالح قلة من الرأسماليين، وهذا ما يروج له أنصار النظام العالمي الجديد الداعي إلى الخصخصة واقتصاد السوق وحرية

---

(١) عواطف عبد الرحمن: شؤون عربية ـ القاهرة ـ جريدة الأهرام ـ العدد ٤١٦٧٢، ٩ يناير ٢٠٠١م.

(٢) نفس المرجع السابق.

التجارة والأسواق الحرة والمنافسة[1]، وهي جميعاً تفتح الأبواب مشرّعة في وجه المفسدين والمستغلين لنفث سمومهم وتوسيع دائرة نفوذهم، وقد استغل هؤلاء عجز أو فشل القطاع العام في بعض المرافق والميادين لتأليب العاملين ضد الملكية العامة وجعلهم يظنون بأن القطاع الخاص هو الحل وفيه الخلاص[2].

٤- الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث أو لأسباب سياسية خارجية أو داخلية تؤدي إلى قلة عرض السلع والمواد وتزايد الطلب عليها، وظهور السوق السوداء وما يرافقها من تهريب واتجار في الممنوعات وتبادل للعملات الأجنبية وتزوير لها وتفشي الغش، والتحايل والرشوة لتجاوز القوانين الصارمة والإجراءات المشددة التي تفرض عادة في ظل الظروف الاستثنائية والطارئة فيطول أمدها ويستمر مفعولها وتشتد ضغوطها ويضعف تحت وطأتها العديد من الشرفاء والأمناء والمخلصين[3]، ولا ينجو من آثارها إلا قلة ممن يرحمهم الله يصمدون أو يجدون مخرجاً أو يهاجرون[4].

---

(١) د/ إيهاب الدسوقي:" التخصيصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية "، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥ ، ص٣٧ .

(٢) د/ حمدي عبد الرحمن: الفساد السياسي في أفريقيا - القاهرة دار القارئ العربي ١٩٩٣م ص ١٤٠ ، جلال معوض: الفساد في الدول النامية - دراسات عربية - العدد ٤/ ١٩٨٧م

(٣) د/ رمزي زكي:" مشكلة التضخم في مصر "، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٨٠م، ص٦٠١ .

(٤) يُعد تقي الدين المقريزي أول المتصدين لظاهرة الفساد في الدولة في ظل الأزمات الاقتصادية، فقد كتب عام ٨٠٨هـ كتابه الموسوم " إغاثة الأمة لكشف الغمة " حول الكوارث التي تعرضت لها مصر وتسببت بالقحط ثم الفساد ، وهو أول من حمَّل مسئولية الأزمات الاقتصادية والإدارية وما يعقبها من فساد للحكام وسوء تدبيرهم أو غفلتهم عن النظر في مصالح العباد حيث يقول:" إن أصل الفساد هو ولاية الخطط السلطانية والمناصب الدينية بالرشوة، كالوزارة والقضاء ونيابة الأقاليم وولاية الحسبة وسائر الأعمال بحيث لا يمكن التوصل إلى شيء منها إلا بالمال الجزيل، فيحظى لأجل ذلك كل جاهل ومفسد وظالم وباغ بما لم يكن يؤمله من الأعمال الجليلة والولايات العظيمة لتوصله بأحد حواشي السلطان ووعده بمال للسلطان على ما يريده من الأعمال " - المقريزي - إغاثة الأمة لكشف الغمة - دار الهلال - تقديم د/ سعيد عبد الفتاح عاشور - القاهرة ١٩٩٠م.

ج ـ المدخل القانوني والقضائي للفساد الإداري:

قد يستغرب المرء - للوهلة الأولى - وهو يفاجأ بأن هناك مدخلاً قانونياً وقضائياً للفساد الإداري؛ لكن تجارب عدد من الأقطار والمجتمعات تؤكد وتعكس خطورة هذه الظاهرة[1]، فمعلوم أن القوانين لا تشرع إلا لتحقيق المصلحة العامة، وأن المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق وإرساء العدالة ورفع الظلم والغبن عن الناس، وإرجاع الحقوق لأصحابها وفقاً لمبدأ سيادة القانون، فكيف تصبح التشريعات منفذاً للفساد ويتحول القضاة والمحامون إلى مروجين له أو مدمنين في تعاطيه؟

ومن المؤسف أن يتحقق هذا الأمر فعلاً وواقعاً من خلال عدد من الممارسات والسلوكيات التي تم كشفها وضبطها في العديد من الأقطار، ومن المؤسف أيضاً أن تفلح الجهود في التستر عليها في أقطار عديدة أخرى.

ونوجز هنا بعضاً من الآليات والأدوات التي توفرها المنافذ القانونية والقضائية من خلال إساءة بعض العاملين في هذا القطاع لممارسة صلاحياتهم واستغلال نفوذهم وتوظيف خبرتهم ومعرفتهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة.

١ـ الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وفي تفسيرها تبعاً للأطراف والجهات التي تطبق بحقها، فمحاباة الأقارب والأصدقاء، ومجاملة أصحاب النفوذ وأهل الجاه والمال، والتعسف بحق الضعفاء والفقراء وعامة الناس، وتحكيم الأهواء والميول والشهوات من جانب القضاة والحكام والمسئولين تعد ممارسات لا مشروعة - لا يمكن عزلها عن الفساد - إن لم نقل أكثرها خطورة، لأنها تعكس تفشيه في كل المرافق والقطاعات لدرجة أن أكثر الفئات حصانة والتزاماً قد ضعفوا أيضاً أمام سطوته وإغراءاته[2].

---

(١) من الفضائح المعلنة عن فساد القضاة في أمريكا الفضيحة التي أعلنت عام ١٩٨٢م حين تقاضى عدد كبير من القضاة الأمريكين الرشوة مقابل إصدار أحكام لصالح المتهمين في القضايا المعروضة عليهم مما دعا الكونجرس إلى إصدار قانون لمحاسبة القضاة عن فسادهم - مجلة التقرير الدولي الصادرة في نوفمبر ١٩٨٢م.

(٢) الأمم المتحدة ١٩٨٩م - ندوة الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية المنعقدة في لاهاي لدائرة التعاون الفني للتنمية (نيويورك) ومركز التنمية (فينا)، ترجمة نادر أبو شيخة - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مسلسل ٣٢٩- ص ٤٩.

٢ـ تساهل بعض القضاة مع العناصر المحالة للقضاء بتهمة الفساد الإداري والاعتداء على أموال الدولة، أو تزوير وثائقها، أو تجاهل قوانينها، واعتبارهم أن هذه التهم من الدعاوى المخففة التي تحاط بالرحمة والرأفة، مما يشجع على استمرارها فتصبح النصوص القانونية الرادعة للفساد غير ذات جدوى لمعالجة ظواهره والحد من تفشيه[1].

٣ـ تمسك السلطة القضائية ومؤسساتها بالإجراءات الروتينية المعقدة واعتمادها للأساليب البدائية في التحقيق وإثبات التهم، وتخلفها عن مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات التزوير والابتزاز والرشوة مما يؤدي إلى بقاء العناصر الفعَّالة حرة طليقة بينما يتعرض بعض الأبرياء إلى دفع الثمن إلى أن يثبتوا براءتهم.

٤ـ وقد يفلح بعض المتورطين في عمليات الفساد ـ وخاصة العناصر المحترفة أو تلك التي تقودهم سراً وتشترك معهم من وراء الستار ـ في تجنيد بعض القضاة والحكام ليتولوا عن قصد وسبق إصرار حماية الجناة والمجرمين مقابل ما يقدم لهم من مبالغ نقدية كبيرة وهدايا عينية يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق المشروعة حتى لو قضوا عشرات السنين في الخدمة القضائية، وهذا هو أخطر المنافذ الممهدة والمشجعة لتفشي الفساد[2].

د ـ المداخل الاجتماعية للفساد الإداري:

يُجمع علماء الاجتماع والإدارة على أن الأجهزة الإدارية لا تعمل في فراغ، وأن للبيئة الخارجية المحيطة بها تأثير مباشر على سلوك العاملين فيها، فالمجتمع المتخلف وعلاقات أفراده السلبية وعاداتهم وتقاليدهم المتوارثة تفرض نفسها على المنظمات من خلال التعامل اليومي، كما أن للتركيبة الاجتماعية وللتنشئة الأسرية، وللميول والاتجاهات السائدة لدى غالبية المواطنين، ولأخلاقهم

---

(١) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٢) الدكتور/ محمود شريف بسيوني: الجريمة المنظمة وغسل الأموال في القانون الجنائي الدولي - ٢٠٠٣م ص ٣٠ .

وقيمهم الفطرية والدينية علاقة وثيقة بالحصانة التي يتمتع بها البعض ضد الفساد وممارساته[1].

وأقدم هنا عرضاً موجزاً لبعض المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في توفير أجواء الفساد الإداري أو تحفز البعض على ممارساته.

١ـ توظيف الانتماءات الإقليمية والطائفية والعائلية في التعامل الرسمي، وفي الضغط على الإداريين لتحقيق مكاسب ومزايا بغير وجه حق، ويتضح ذلك في عمليات التعيين وشغل الوظائف، ومنح التراخيص، أو توزيع الأراضي والمساكن وغيرها من مكتسبات[2].

٢ـ شيوع الوساطة وتمرس بعض ذوي الجاه والنفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية وغير الرسمية والتشبث بمعارفهم ومهنهم لإنجاز المعاملات الشخصية التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظناً منهم أن ذلك يساهم في خدمة ومنفعة الآخرين، مستبعدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا مادياً أو مباشرة من سلوكهم هذا.

٣ـ الأثر السلبي لبعض العادات الاجتماعية السائدة على سلوك الإداريين والمتعاملين وخاصة في الأقطار التي عُرف أهلها بالإسراف وإنفاق المال على الترف والرفاهية[3].

وقديماً قال ابن خلدون:

" إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحاكم والمحكومين "[4].

ومن الأمثلة على هذه العادات نذكر: ضعف الوعي بأهمية الوقت، وعدم الالتزام بالمواعيد، وعدم الاهتمام بالملكية العامة أو الحرص على أموال الدولة،

---

(١) هناء يماني: الفساد الإداري من منظور إسلامي مرجع سابق ص ٥.
(٢) حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، ط ١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣ م ص ٣٠ ـ ٣١.
(٣) المرجع السابق / ٣٤.
(٤) ابن خلدون ، عبد الرحمن بن محمد : مقدمة ابن خلدون ، تحقيق علي عبد الواحد وافي ، ط ٣، دار النهضة ، القاهرة ، مصر.ص ٦٧.

والمبالغة في تزيين المكاتب الحكومية وتأثيثها، وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها،أو استخدامها للأغراض الشخصية، فهذه الممارسات أصبحت عرفاً اجتماعياً وإدارياً سائداً ومقبولاً على الرغم من الأضرار التي تسببها للمصلحة العامة أو تثيره من استياء أو استهجان لدى الفئات الواعية والمخلصة فيفقدها حماسها وإخلاصها، ويضعف أملها في التطوير والإصلاح(١).

٤- تظل للظروف وللخصوصيات التي تميز المجتمعات عن بعضها تأثيرات متباينة في إشاعة الفساد وتسربه، ففي الفلبين على سبيل المثال فإن للثقافة المجتمعية وللنظام الاجتماعي المسمى " الكمبرا دازغو " - وهي شبكة من الأقارب والموالين والذين يتم تبنيهم أو اندماجهم مع بعضهم في تجمع طقوسي - دوراً مهماً في حماية الفساد وانتشاره، كما إن لديهم نظاماً آخر يطلق عليه " يوتانج نالوب " أي ديوان رد الجميل والاعتراف بها للغير من فضل سابق بفضل يقابله ولو على حساب المصلحة العامة، وهناك ما يقابل مثل هذه العادات في أغلب المجتمعات وخاصة الشرقية منها(٢).

هـ- المداخل الإدارية والمؤسسية للفساد الإداري:

إن الحديث عن المداخل البيئية الخارجية التي تتسبب في إشاعة الفساد الإداري لا يعني أننا نقلل من أثر المتغيرات الإدارية التي تمثل البيئة الداخلية والتي تساعد على ترعرع الفساد وعلى نموه، فمعلوم أن للفساد الإداري ظروف مشجعة ومحفزة وأخرى مقاومة أو رافضة، وأن المنظمة المتطورة في نظمها وأساليب عملها والتي تدار من قبل قيادة ذات كفاءة ومخلصة أقدر على حماية ذاتها من التلوث بالفساد من المنظمة المتخلفة في إدارتها ونظمها.

---

(١) د/ محمود خليل:" العولمة والسيادة: إعادة صياغة وظائف الدولة "، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، كراسات إستراتيجية، العدد ١٣٦، القاهرة، شباط ، ٢٠٠٤م ص٦.

(٢) محمود السيد سعيد، إيمان مرعي:" الفساد في مصر ١٩٥٢م-٢٠٠٤م "، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤ م، ص٧٨٤.

وسنوجز هنا بعضاً من المداخل الإدارية التي تعد مناخاً مناسباً للفساد وللقائمين عليه أو تبعث عليه أو تمهد له:

١- تكليف المنظمات الإدارية بأعباء ووظائف تفوق قدرتها وإمكاناتها البشرية والمادية، مما ينجم عنه عجزها وقصورها عن إنجاز المعاملات أو تأخيرها، فيضطر بعض المتعاملين معها إلى الأساليب الملتوية لإنجازها في وقت أقصر وبجهد أقل، ومن بين هذه الأساليب تقديم الهدايا والرشاوى التي تُعد من مظاهر الفساد وأدواته.

٢- تخويل المنظمات الإدارية الناشئة والنائية صلاحيات وسلطات واسعة تمكنها من إدارة شئونها بصيغ لا مركزية دون إخضاعها للرقابة أو متابعتها عن كثب، مما يشجع بعض موظفيها إلى إساءة استغلال سلطاتهم التي أعطيت لهم لتحقيق مصالحهم الخاصة أو لخدمة فئة على حساب أخرى من مواطنيهم.

٣- التوسع في إقامة المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ووضع الموارد والإمكانيات الكبيرة تحت تصرفها، والتساهل في اختيار القيادات الإدارية غير المحصنة أو المؤهلة لإدارتها، وعدم الاهتمام ببرامج التدريب والإعداد والتقويم التي تزودهم بالغذاء الفكري وبالقيم المؤسسية، وتجنبهم الانحراف وسوء التصرف وتحذرهم من التورط في قضايا الفساد وعملياته.

٤- جمود سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع، مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش المقبول لشرائح الموظفين فيضطرون إلى سد احتياجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة كقبول الرشا والهدايا، وتزوير الوثائق، وتمرير المعاملات والتساهل في دفع الضرائب والرسوم وغيرها.

٥- تراكم الثغرات في القوانين والنظم والتعليمات وعدم المبادرة إلى معالجتها أو تنبيه المسؤولين إلى الأضرار التي تنجم عنها، مما يعطيهم الفرصة للنفاذ منها لصالح فئة دون أخرى.

٦ـ شيوع النمط التسلطي والعلاقات البيروقراطية بين المستويات الهرمية في المنظمات الرسمية، وتباعد الهوة بين القمة والقاعدة، وغيبة الممارسات الديمقراطية المشجعة للحوار والنقد الذاتي، وضعف نظم التظلم والرقابة الشعبية والقضاء الإداري، كل ذلك يساعد على انتعاش الممارسات السلبية والتكتم عليها داخل أروقة المؤسسات حتى تستفحل وتعم، وعندها يصبح الفساد الإداري هو القاعدة وما عداه هو الاستثناء.

٧ـ تغلغل بعض العناصر المحترفة والمتمرسة في الفساد الإداري إلى المستويات العليا بالسلم الهرمي ولمواقع اتخاذ القرارات عن طريق رجال العلاقات العامة والسكرتارية أو السائقين أو الحرس الشخصي وعمال الخدمة، فبحكم إحاطتهم وقربهم ومعرفتهم باحتياجات سادتهم وبرغباتهم، تنصب الشباك لإيقاعهم وتوريطهم فيتولى هؤلاء توثيق إدانتهم بالصوت والصورة، وعبر أحدث التقنيات ليظلوا مستسلمين بلا حول ولا قوة، وهذه هي أحدث وأخطر منافذ الفساد المسلح بالتكنولوجيا وبشبكات الإنترنت[١].

المطلب الثاني

مداخل الفساد الإداري في النظام الإسلامي

للفساد الإداري مداخل وأبواب عدة يستغلها الموظف العام ليجني من ورائها مصلحة أو نفعاً يعود عليه، وهي تختلف باختلاف الظروف والأشخاص، فمنها ما يرتبط بمكونات شخصية الموظف العام نفسه، ومنها ما يرتبط بالعلاقات الاجتماعية المحيطة به، ومنها كذلك ما يرتبط بالبيئة التي يعمل داخلها وما تحكمها من ضوابط وقوانين، وعلى ذلك يمكن أن نذكر عدداً منها فيما يلي:

أ ـ صلة القرابة:

من المعلوم أن ارتباطات الموظف العام الأسرية والعائلية قد تكون سبباً في توظيف سلطته للفساد وذلك عبر سلوكه تجاههم، فإذا أراد أن يعاملهم وفق ما

---

(١) تقرير لجنة النزاهة والشفافية، وزارة التنمية الإدارية، جمهورية مصر العربية، البنك الدولي للإنشاء والتعمير: " الحد من الفساد والتفرقات التحكيمية للدولة " - مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٩٧م، ص١١٢.

تقتضيه طبيعة وظيفته بلا مجاملة أو مراعاة للعامل الأسرى والعائلي على حساب واجباته الوظيفية يسبب له ذلك حرجاً تجاههم، فيلجأ لإعطائهم وضعاً خاصاً يمكّنهم من استغلال الوظيفة العامة بوضع لا يسوّغه له مبررٌ شرعي أو قانوني.

فلذلك على الموظف العام ألا يجعل من صلاته الأسرية وسيلة لهلاكه وضياع عمله في الآخرة، وفي هذا الشأن أعطاه المولى جل وعلا الموجهات القرآنية المانعة من إتباع أسلوب المجاملة مهما كانت محدودة حرصاً على عدم التغول على أموال الناس ومصالحهم.

يقول تعالى:{ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ كُونُواْ قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاء لِلّهِ وَلَوْ عَلَى أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقَيرًا فَاللّهُ أَوْلَى بِهِمَا فَلاَ تَتَّبِعُواْ الْهَوَى أَن تَعْدِلُواْ وَإِن تَلْوُواْ أَوْ تُعْرِضُواْ فَإِنَّ اللّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا}[سورة النساء: الآية ١٣٥]، والعدل يتعذر على ضعاف النفوس جراء تأثير أقربائهم عليهم.

وروي عروة بن الزبير:" أن امرأة سرقت على عهد رسول الله ﷺ في غزوة الفتح، ففزع قومها إلى أسامة بن زيد يستشفعون، قال عروة: فلما كلمه أسامة فيها تلون وجه رسول الله ﷺ، فقال: أتكلمني في حد من حدود الله، قال أسامة: استغفر لي يا رسول الله "(١).

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

يقول الإمام ابن حجر في هذا الحديث:" وفيه ترك المحاباة في إقامة الحد على من وجب عليه، ولو كان ولدًا أو قريبًا أو كبير القدر، والتشديد في ذلك والإنكار على من رخص فيه، أو تعرض للشفاعة فيمن وجب عليه"(٢).

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب الحدود، باب الشفاعة في الحدود (حديث : ٣٢٨٨)(١٢/ ١٢٨٢) صحيح البخاري: لمحمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي الناشر : دار ابن كثير ، اليمامة – بيروت الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧ هـ – ١٩٨٧ م تحقيق : د. مصطفى ديب البغا أستاذ الحديث وعلومه في كلية الشريعة – جامعة دمشق.

(٢) ابن حجر العسقلاني: فتح الباري شرح صحيح البخاري، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي – محب الدين الخطيب، بيروت: دار المعرفة، ١٣٧٩ هـ ج ١٢ ص٩٦ .

والمحاباة التي أشار إليها ابن حجر هي ما يسمى اليوم بالمحسوبية، التي تعد صورة من صور الفساد الإداري[1]، وفيها يتجاوز أصحاب السلطات الإدارية حدود سلطاتهم، أو يمتنعون عن القيام بواجباتهم الإدارية حين يتعلق الأمر بمصلحة قريب أو صديق أو ذي جاه، ولذا نرى أن النبي ﷺ غضب حين أتاه أسامة بن زيد يستشفعه في ذلك، وعده أمرًا عظيمًا ومجانبة لشرع الله تعالى، ولذا بادر أسامة في طلب الاستغفار من النبي ﷺ.

وفي هذا المعنى يقول الإمام ابن تيمية: " ليس لولاة الأموال أن يقسموها بحسب أهوائهم، كما يقسم المالك ملكه، فإنما هم أمناء ونواب ووكلاء، ليسوا ملاكًا، كما قال رسول الله ﷺ": إني - والله - لا أعطي ولا أمنع أحدًا، وإنما أنا قاسم أضع حيث أمرت... "[2].

فهذا رسول رب العالمين ﷺ، قد أخبر أنه ليس المنع والعطاء بإرادته واختياره، كما يفعل ذلك المالك الذي أبيح له التصرف في ماله، وكما يفعل ذلك الملوك الذين يعطون من أحبوا، وإنما هو عبد الله، يقسم المال بأمره، فيضعه حيث أمره الله تعالى"[3].

ثم إن هذا التجاوز لابد أن يكون مقصودًا، أي واقعًا من صاحبه على وجه متعمد، واشتراط هذا هنا نابع من مبدأ شرعي مستقر في الفقه الإسلامي، وهو التفريق بين توصيف الفعل غير المشروع العمد والفعل غير المشروع الخطأ، فقد قال عليه الصلاة والسلام :" عفي لأمتي الخطأ والنسيان وما استكرهوا

---

(١) إبراهيم بدر شهاب: معجم مصطلحات الإدارة العامة .بيروت: مؤسسة الرسالة، ط ١٩٩٩م، ١م، ص٢٣٣ ، ٢٧٠.

(٢) أخرج الإمام البخاري في صحيحه: عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله ﷺ قال: "ما أعطيكم ولا أمنعكم إنما أنا قاسم أضع حيث أمرت " كتاب فرض الخمس: باب فإن لله خمسه، حديث رقم (٢٩٤٩).

(٣) تقي الدين أحمد ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية .الرياض :دار ابن تيمية، ص٤٩ .

عليه"(1)(2)، ويتبع هذه التفرقة نتائج أهمها: أن الفعل العمد يستوجب الإثم الأخروي، ويكون سببًا للعقوبة الدنيوية، بخلاف الفعل الخطأ الذي لا يستوجبها غالبًا وإن كان مستوجبًا للضمان المالي.

ولا يشكل على هذا الشرط كون القصد أمرًا مرده إلى النية التي هي من أفعال الإنسان الباطنة، لأن الفقه الإسلامي - في مثل هذه الحالات - يكتفي بالقرائن الظاهرة علامة على وجودها، ويمكن استخلاص هذه القرائن من كل واقعة من الوقائع بحسب ظروفها وملابساتها.

ب ـ بطانة السوء التي تحض الموظف العام على الفساد:

وهم الحاشية والأتباع الذين يحيطون به ويزينون له الحق باطلاً ويصورون له الباطل حقاً وهم يختلفون في وضعهم فقد يكونون أصدقاء لا علاقة لهم بوظيفته مباشرة، وقد يكونون موظفين إداريين في مجال عمله، أو مستشارين، وكل منهم يساهم في الفساد بحسب درجته وصلاحياته وتأثيره على الموظف العام، لذلك يجب عليه الاحتراس مما يشيرون به عليه مخافة أن يكون فيه إضرار بمصالح العباد، وكل ذلك له علاقة بشخصيته ومدى تواطئه على خدمة مصالحه الذاتية. يقول الرسول ﷺ: " مَا بَعَثَ اللَّهُ مِنْ نَبِيٍّ ولا اسْتَخْلَفَ مِنْ خَلِيفَةٍ إلا

---

(1) أخرجه الحاكم في المستدرك، وقال صحيح على شرط الشيخين ولم يخرجاه ـ المستدرك للحاكم (٢/ ٢١٦) طرف حديث (٢٨٠١) الطبعة الأولى ١٤١١ هـ دار الكتب العلمية، وابن ماجة (٢٠٤٥) من حديث ابن عباس مرفوعاً بلفظ: " إن الله وضع عن أمتي الخطأ والنسيان وما استكرهوا عليه " قال الألباني في الإرواء (١/ ١٢٤): وقد روي من طرق ... وهي وإن كانت لا تخلو جميعها من ضعف فبعضها يقوي بعضاً، وقد بين عللها الزيلعي في " نصب الراية " نصب الراية لأحاديث الهداية: لجمال الدين أبي محمد عبد الله الزيلعي - المتوفى سنة ٧٦٢هـ مكتبة الرياض الحديثة، وابن رجب في شرح الأربعين (٢٧٠ - ٢٧٢) وقال السخاوي في المقاصد (٢٣٠): ومجموع هذه الطرق يظهر للحديث أصلا، ومما يشهد له أيضاً ما رواه مسلم (١/ ٨١) وغيره عن ابن عباس قال: لما نزلت " ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا "، قال الله تعالى: قد فعلت .. الحديث.

(2) هذا الحديث من الأحاديث التي اتفق الفقهاء على الاستدلال بها، وإن كان لعلماء الحديث فيه أقوال: ابن حجر العسقلاني، التلخيص الحبير ـ المدينة المنورة ١٣٨٤هـ ج١ ص٢٨٣ - ٢٨٢.

كَانَتْ لَهُ بِطَانَتَانِ: بِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالْمَعْرُوفِ وَتَحُضُّهُ عَلَيْهِ، وَبِطَانَةٌ تَأْمُرُهُ بِالشَّرِّ وَتَحُضُّهُ عَلَيْهِ. فَالْمَعْصُومُ مَنْ عَصَمَ اللَّهُ تَعَالَى "(١).

ج - غياب الأجهزة الرقابية التي تضبط الموظف العام وتمنعه من الفساد:

عملاً بهدى الدين الإسلامي في المحافظة على الأموال وفي خلال مسيرة الحضارة الإسلامية بدءاً من نشأة الدولة الإسلامية في عهد الرسول ﷺ أنشئت أجهزة رقابية عديدة لحماية المال العام والممتلكات الخاصة ومن أجل الوقاية من الفساد وأدت دورها بكفاءة، ولم يستطع الفكر والتطبيق المعاصر أن يزيد عليها سواء في عددها أو اختصاصاتها، أما كيفية قيامها بدورها في مكافحة الفساد فسوف نتناوله خلال البحث عند الحديث سبل مواجهة الفساد في الفقه الإسلامي.

وغياب الرقابة على أداء الموظف العام تدفعه إلى الطغيان بسلطته على أموال الناس ومصالحهم فلذلك كلما كانت الرقابة عليه محكمة كلما كانت مساحة الإفساد محصورة أو منعدمة والعكس صحيح.

ويقع عبء الرقابة على تصرفات الموظف العام على من ولاه وجوباً لقوله ﷺ: " أَلا كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالإِمَامُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ "(٢)، ويقع أيضاً على عامة الناس تغييراً للمنكر بالوسيلة الممكنة، يقول ﷺ: " إِذَا رَأَيْتَ أُمَّتِي تَهَابُ الظَّالِمَ أَنْ تَقُولَ لَهُ أَنْتَ ظَالِمٌ فَقَدْ تُوُدِّعَ مِنْهُمْ "(٣).

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب الأحكام، باب: بطانة الإمام وأهل مشورته البطانة الدخلاء، رقم (٦٧٧٣)(٦/ ٢٦٣٢)، والنسائي: المرجع السابق، كتاب: البيعة، باب: بطانة الإمام، رقم (٤١٣١).

(٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب: الأحكام، باب: قول الله تعالى وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم، (٨٥٣)(١/ ٣٠٤) مرجع سابق، والإمام مسلم عن ابن عمر (٤٨٢٨)(٦/٧) صحيح مسلم: لمسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري الناشر: دار إحياء التراث العربي - بيروت تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، واللفظ للبخاري.

(٣) أخرجه الإمام البيهقي: في شعب الإيمان: أحمد بن الحسين بن علي بن موسى الخُسْرَوْجِردي الخراساني، أبو بكر البيهقي (المتوفى: ٤٥٨هـ) حققه وراجع نصوصه وخرج أحاديثه: الدكتور عبد العلي عبد الحميد حامد أشرف على تحقيقه وتخريج أحاديثه: مختار أحمد=

ووجه الدلالة من الحديث:

يقول البيهقي[(1)]:" والمعنى في هذا أنهم إذا خافوا على أنفسهم من هذا القول، فتركوه، كانوا مما هو أشد منه وأعظم من القول والعمل أخوف، وكانوا إلى أن يدعُوا جهاد المشركين خوفاً على أنفسهم وأموالهم أقرب، وإذا صاروا كذلك، فقد تُودع منهم، واستوى وجودهم وعدمهم ". انتهى

د ـ المحاباة في تعيين الموظفين في الوظيفة العامة:

حيث يكون من عينهم طامعاً في إحاطة سلطته بمجموعة من المتنفعين الفاسدين الذين يعينونه على الباطل ويكونون هم في المقابل على استعداد للتجاوز عن أفعاله حمايةً لمناصبهم ومصالحهم وذلك دون أدنى اعتبار لمسؤولية التكليف وأنها أمانة عظيمة سيُسألون عنها، لذلك يقول ﷺ:" مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَأَمَّرَ عَلَيْهِمْ أَحَدًا مُحَابَاةً فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ لا يَقْبَلُ اللَّهُ مِنْهُ صَرْفًا وَلا عَدْلاً حَتَّى يُدْخِلَهُ جَهَنَّمَ، وَمَنْ أَعْطَى أَحَدًا حِمَى اللَّهِ فَقَدْ انْتَهَكَ فِي حِمَى اللَّهِ شَيْئًا بِغَيْرِ حَقِّهِ فَعَلَيْهِ لَعْنَةُ اللَّهِ - أَوْ قَالَ - تَبَرَّأَتْ مِنْهُ ذِمَّةُ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ "[(2)].

فاختيار العاملين لابد أن يكون على أساس الدين والصلاح والعفاف والأمانة والصدق والعدل، وهذا ما يظهر في كثير من الآيات القرآنية التي تناولت العاملين مثل قوله تعالى في قصة يوسف عليه السلام: { قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ }[يوسف: آية ٥٥]، وقوله تعالى في

=الندوي ، صاحب الدار السلفية ببومباي – الهند الناشر : مكتبة الرشد للنشر والتوزيع بالرياض بالتعاون مع الدار السلفية ببومباي بالهند الطبعة : الأولى ، ١٤٢٣ هـ – ٢٠٠٣ م (٧٥٤٧) من طريق ابن شهاب، وأحمد: مسند الإمام أحمد بن حنبل: لأحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني – الناشر : مؤسسة قرطبة – القاهرة، رقم (٦٤٥٩)، قال الشيخ شعيب الأرنؤوط في تحقيقه وإشرافه لمسند أحمد: إسناده ضعيف، رجاله ثقات رجال الصحيح إلا أن أبا الزبير –وهو محمد بن مسلم بن تدْرُس– لم يسمع من عبد الله بن عمر.

(١) البيهقي: شعب الإيمان (٦/ ٨١).

(٢) أخرجه الإمام أحمد: (١/ ٦) رقم (٢١) مرجع سابق، والحاكم في المستدرك (٤/ ١٠٤) رقم (٧٠٢٤) وقال : صحيح الإسناد، مرجع سابق.

قصة موسى عليه السلام: { يَاأَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ }[القصص: من الآية ٢٦].

ويلاحظ في كل آية منها أنه ذكر صفتين إحداهما متعلقة بالكفاءة المطلوبة للعمل، وهي الحفظ في الآية الأولى، والقوة في الآية الثانية، ثم التمسك بالقيم الأخلاقية ومن أهمها الأمانة والتي عبر عنها بالحفظ في الآية الأولى، وبأمين في الآية الثانية، وعلى هذا الهدى الرباني سار الرسول ﷺ في اختيار العاملين في الدولة الإسلامية الأولى حيث كان يتخير عماله من صالحي أهله[1].

كما أنه ﷺ صور سوء اختيار العاملين على أنه نهاية الدنيا في قوله:" إِذَا ضُيِّعَتِ الأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ، قَالَ: كَيْفَ إِضَاعَتُهَا ؟ قَالَ: إِذَا وُسِّدَ الأَمْرُ عَلَى غَيْرِ أَهْلِهِ، فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ "[2].

ولذا فإن إسناد الوظائف لمن ليس هو أهلاً لها محاباة للأبناء والأقارب والمعارف أو نظير رشوة يأخذها المسئول يعد من خيانة الأمانة التي قال فيها الله سبحانه وتعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ }[سورة الأنفال آية: ٢٧].

ثم يعقب سبحانه في كلمة بالغة بقوله تعالى: { وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللَّهَ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ }[سورة الأنفال آية: ٢٨]، فإن الرجل لحبه لولده أو أحد من أهله قد يؤثره في بعض الأعمال محاباة وهو يجد من خير منه لذلك العمل، وبالتالي يكون ولده فتنة له خان به الأمانة.

ومع هذا الهدى القرآني والتوجيه النبوي جاء الفكر والتطبيق الإسلامي حيث تحدد مواصفات العاملين في صفتين جامعتين هما: الكفاءة في العمل، والأمانة، وفي ذلك يقول الماوردي في الشروط المطلوب توافرها في العاملين

---

(١) محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، لجنة التأليف والترجمة والنشر – القاهرة – ١٩٦٨م ص٩٦- ١١١.

(٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب الرقاق: باب رفع الأمانة (٦١٣١)(٥/ ٢٣٨٢) مرجع سابق.

بدواوين الدولة :" والفصل الثاني من يصح أن يتقلد العمالة وهو: من استقل بكفايته، ووثق بأمانته"[1].

وهو ما يتأكد لدى عالم آخر هو أبو يوسف في تقريره الذي رفعه إلى هارون الرشيد لإصلاح حال الدولة حيث يقول:" ورأيت أن تتخذ قوماً من أهل الصلاح والدين والأمانة توليهم الخراج " ويؤكد على ذلك أيضاً بقوله: "فإن لم يكن عدلاً ثقة أميناً فلا يؤتمن على الأموال "[2].

وإذا كان ما سبق من نصوص يتعلق بكل من صغار وكبار الموظفين والمسئولين، فإنه توجد نصوص أخرى توجه نحو حسن اختيار الولاة من كبار الموظفين ومنها قول الرسول ﷺ: " من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولى عليهم رجلاً وهو يجد فيهم أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين "[3].

هـ ـ المصالح الذاتية للموظف العام:

ومن صورها أن يستغل الموظف نفوذه وسلطاته في أن يمنح نفسه حقاً دون مبرر قانوني أو شرعي كأن يكون مستثمراً لأمواله في مشروعات تجارية ترتبط بوظيفته فيقوم بإجراءات تمكنه قانوناً من الاستفادة من أموال الدولة دون وجه حق، وما أكثر هذا النموذج في حياتنا المعاصرة في شتى مناحي الحياة ومختلف اختصاصات الوظيفة العامة، فهذا المدخل يعتبر من الأبواب الواسعة للفساد نظراً لأن الموظف الذي لا يتورع عن انتهاك حرمة المال العام يمكنه أن يتذرع بالحيل والوسائل التي من خلالها يحقق مآربه.

ولقد تنبه الفقهاء المسلمون لهذا الأمر في معالجتهم للقضايا والحوادث المختلفة، وذلك باستنادهم إلى أساس منطقي وتشريعي دقيق، مقتضاه أن أحكام الشرع على تنوعها إنما شرعت لتحقيق مصالح العباد في عاجل أمرهم وآجله،

---

(١) الأحكام السلطانية للماوردي - مطبعة مصطفى الحلبي بمصر صـ٢٠٩.

(٢) الخراج: للقاضي أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم ، صاحب الإمام أبي حنيفة (ت: ١٨٣ هـ): طبعة دار المعرفة ، بيروت ـ لبنان ١٣٩٩ هـ ـ ١٩٧٩م صـ١٠٦.

(٣) أخرجه الإمام الحاكم: عن أبي بكر (٤/ ١٠٤ ، رقم ٧٠٢٤) وقال : صحيح الإسناد، مرجع سابق.

ولذا فهي لم تشرع لإقامة صورتها وقطع النظر عن المقاصد التي تهدف إلى تحقيقها، وعليه فإن وجدت واقعة من الوقائع - نظرًا لملابسات خاصة بها - تخلف فيها الحكم بالمشروعية عن مقصده يقينًا، بحيث غدا الالتزام بالصورة المشروعة سببًا مقصودًا لمنافاة المقصد التشريعي منه فإن المشروعية عن تلك الواقعة ترتفع، إذ لا يمكن أن يجتمع الشيء وضده في محل واحد.

ومن الأدلة على هذا الأصل قوله تعالى: { وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَغْنَ أَجَلَهُنَّ فَأَمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرِّحُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَلَا تُمْسِكُوهُنَّ ضِرَارًا لِّتَعْتَدُوا وَمَن يَفْعَلْ ذَٰلِكَ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ وَلَا تَتَّخِذُوا آيَاتِ اللَّهِ هُزُوًا وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَمَا أَنزَلَ عَلَيْكُم مِّنَ الْكِتَابِ وَالْحِكْمَةِ يَعِظُكُم بِهِ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ }[البقرة: ٢٣١].

يقول الإمام الباجي:" نهاهم الله بهذه الآية عن أن يكون الارتجاع الذي أبيح لهم على وجه الإضرار وأعلمهم أنه وإن كان قد ينفذ فيه حكمهم، فإنهم قد أمروا بإيقاعه على وجه المعروف دون الإضرار فمن أوقعه على وجه الإضرار فقد ظلم نفسه "[١].

ويقول الإمام الشاطبي :" قصد الشارع من المكلف أن يكون قصده في العمل موافقًا لقصد الله في التشريع، والدليل على ذلك ظاهر من وضع الشريعة، إذ إنها موضوعة لمصالح العباد على الإطلاق والعموم، والمطلوب من المكلف أن يجري على ذلك في أفعاله، وأن لا يقصد خلاف ما قصده الشارع؛ لأن المكلف خلق لعبادة الله وذلك راجع إلى العمل على وفق القصد في وضع الشريعة "[٢].

ويقول أيضًا:" كل من ابتغى في تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل "[٣].

---

(١) سليمان بن خلف الباجي، المنتقى شرح الموطأ .بيروت :دار الكتاب الإسلامي، ج٤ ص١٢٥.

(٢) أبو إسحاق الشاطبي، الموافقات .بيروت :دار المعرفة، ط ١٩٩٧ ، ٣م .ج٢ ص٣٣١

(٣) المرجع السابق،ج٢ ص٣٣٧ .

أما عن خصوص تعلق هذا المبدأ بما نحن فيه، فيقول الأستاذ الدريني: "ومن صور التعسف في استعمال السلطة استغلال الوظيفة، أي اتخاذها ذريعة لاستجلاب النفع وجر المغانم، وجمع الأموال من غير حل بسلطان الولاية، ولقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يشاطر الولاة الذين يتهمهم في أموالهم عملا بالمصلحة المرسلة؛ لأنه رأى في ذلك صلاح الولاة "[1].

ومن الأدلة الشرعية المشهورة على هذا المدخل حادثة ابن اللتبية التي يرويها أبو حميد الساعدي رضي الله عنه إذ يقول:" استعمل رسول الله ﷺ رجلا يقال له ابن اللتبية، فلما قدم قال : هذا لكم وهذا أهدي لي، فقام رسول الله ﷺ على المنبر فحمد الله وأثنى عليه، وقال : ما بال العامل ابعثه فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟ ! والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه"[2].

وموضع الشاهد هنا أن النبي ﷺ بين السبب في تحريم الهدية إلى والي الصدقة، وأن ذلك كان بسبب الولاية "[3]، فالنبي ﷺ لم يتهمه بأخذ الرشوة، ولم يتهمه بغلول شيء من أموال الزكاة أو اختلاسه، بل اكتفى بمجرد إقراره على نفسه بأن هذا المال أهدي إليه، وعدَّ هذا الأمر -المخالف لما شرعت من أجله وظيفته هذه - بحد ذاته أمرًا محرمًا يستوجب العقوبة الأخروية التي لا تقل عن عقوبة الاختلاس من المال العام أو الغلول التي وردت في نصوص أخرى[4].

يقول الإمام السرخسي:" كذلك لو بعث الخليفة عاملاً فأهدي إليه، فإن علم الخليفة أنه أهدي إليه طوعًا، أخذ ذلك منه فجعله في بيت المال، لأنه أهدي

---

(١) محمد فتحي الدريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده .بيروت :مؤسسة الرسالة، ط ١ .١٩٧٩م ، ص ١٧٣ .

(٢) أخرجه الإمام البخاري: كتاب الأيمان والنذور، باب كيف كان يمين النبي صلى الله عليه وسلم حديث (٦٧٧٢)(٦/ ٢٦٣٢)، مسلم:كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال حديث (٤٨٤٥)(٦/ ١١) واللفظ له.

(٣) يحي بن شرف النووي، شرح صحيح مسلم .بيروت :دار إحياء التراث العربي، ط ٢، ١٣٩٢ .ج ١٢ ص٢١٩ .

(٤) المرجع السابق، الجزء والصفحة نفسيهما.

إليه لعمله الذي قلده، وقد كان هو نائبًا في ذلك عن المسلمين، فهذه الهدايا حق المسلمين، توضع في بيت مالهم. فإن علم أنهم أهدوا إليه مكرهين فينبغي أن يأخذه فيرده على أهله، وإن لم يقدر على ذلك عزله في بيت المال، حتى يأتي أهله بمنزلة اللقطة، وبهذا الطريق أمر عمر بن عبد العزيز حين استخلف برد الأموال التي اجتمعت في بيت المال، لأنه علم أن من قبله من المروانية كانوا أخذوا ذلك بطريق الإكراه"[1].

ومن نماذج تطبيق هذا الضابط لدى الفقهاء ما قاله الإمام الزركشي: "تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة ... قال الشافعي رحمه الله: منزلة الوالي من الرعية: منزلة الولي من اليتيم ...وهو نص في كل والٍ، ومن ثم إذا قسم على الأصناف حرم عليه التفضيل مع تساوي الحاجات؛ لأن عليه التعميم وكذا التسوية، بخلاف المالك فيهما، ...وإذا أراد إسقاط بعض الجند بسبب جاز وبغير سبب لا يجوز... ولا يجوز لأحد من أولياء الأمور أن ينصب إمامًا للصلوات فاسقًا، وإن صححنا الصلاة خلف الفاسق، أي: لأنها مكروهة وولي الأمر مأمور بمراعاة المصلحة، ولا مصلحة في حمل الناس على فعل المكروه، وحيث يخير الإمام في الأسير بين القتل والاسترقاق والمن والفداء لم يكن ذلك بالتشهي، بل يرجع إلى المصلحة حتى إذا لم يظهر له وجه المصلحة حبسهم إلى أن يظهر، ولو طلبت من لا ولي لها خاصا أن يزوجها بغير كفء ففعل لم يصح في الأصح؛ لأن حق الكفاءة هنا لجميع المسلمين وهو كالنائب عنهم ، فلا يقدر على تفويته"[2].

و- عدم الخبرة والدراية بمتطلبات المسؤولية في الوظيفة العامة:

هذه الصفة ترتبط بما ذكرناه سابقاً في المحاباة لكن هذا العنصر يتعلق بالموظف نفسه وذلك بأنه قد يكون من حيث المؤهلات العامة صالحاً لتولى الوظيفة المعينة، لكن تنقصه صفات شخصية - لازمة للوظيفة - تمنعه من توليها وهذا يكون عادة في الوظائف المتعلقة بالأموال والأجهزة الأمنية والسياسية

---

(١) محمد بن أحمد السرخسي: شرح السير الكبير .الناشر :الشركة الشرقية للإعلانات .ج ٤ص١٢٣٩.

(٢) بدر الدين الزركشي: المنثور في القواعد: تحقيق: تيسير فائق أحمد .الكويت: وزارة الأوقاف، ط ١٩٩٢م،٢.

والإدارية العليا ولعله من خير الشواهد على ذلك قوله ﷺ لأبي ذر الغفاري ﷺ عندما سأله أن يستعمله: "يَا أَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمَ الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ إِلا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا "(١) فسيدنا أبو ذر ﷺ من خيرة الصحابة وأفضلهم، ولكن لما رآه الرسول ﷺ لا يقدر على تولية وظيفة الولاية لم يستعمله فيها، فهذا لا يطعن في صدقة وعدالته وتقواه لكن لكل وظيفة شروط مهمة لا بد من توافرها في من يتولاها.

قال النووي – رحمه الله – تعليقاً على هذا الحديث:" هذا أصلٌ عظيمٌ في اجتناب الولاية ولا سيما لمن كان فيه ضعفٌ، وهو في حق من دخل فيها بغير أهلية ولم يعدل فإنه يندم على ما فرط منه إذا جُوزِيَ بالخزي يوم القيامة، وأما من كان أهلاً وعَدَلَ فيها فأجره عظيمٌ كما تظاهرت به الأخبار، ولكن في الدخول فيها خطرٌ عظيمٌ ولذلك امتنع الأكابر منها "(٢)، لذلك فعلى المرء ألا يسعى لشغل وظيفةٍ عامةٍ عبر التوصيات والوساطة وهو لا يجد في مؤهلاته الإدارية والمهنية والسلوكية المطلوبة لها ما يعينه على تحمل تبعاتها، وألا يتذرع لها بالحيل المختلفة سعياً لشغلها، فهو حينئذٍ يلقي بنفسه إلى هلاك عظيم، في مقابل إرضاء طموحه الشخصي، والظهور أمام المجتمع بمظهر صاحب السلطة والحظوة، فيأخذ بيده سلطات المنصب، لكنه لا يقوم بمسؤولياته الإدارية والأخلاقية تجاهه.

وليس خافياً ما يؤثر به الجهلاء في المجتمع على الأفراد في ضرورة استفادتهم من السلطة العامة التي في أيديهم، وألا يكونوا من السُذَّج ويُضيعوا عن أيديهم فرص الثراء والوجاهة الاجتماعية التي قد لا تتكرر، فأصبح المنصب العام في غالب مجتمعاتنا الإسلامية – بفعل هذه المؤثرات – مغنماً بعد أن كان تكليفاً شاقاً.

---

(١) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه: كتاب: الأمارة، باب: كراهة الأمارة بغير ضرورة، رقم (٤٨٢٣) (٦/٦) الجامع الصحيح :المسمى صحيح مسلم - المؤلف : أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري : الناشر : دار الجيل بيروت - دار الأفاق الجديدة - بيروت .

(٢) أحمد بن علي بن حجر أبو الفضل العسقلاني: فتح الباري شرح صحيح الإمام البخاري، دار المعرفة، بيروت، ١٣٧٩هـ تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، محب الدين الخطيب، ١٣/ ١٢٦.

فلابد أن يكون المُعَيَّن في المنصب ذا خبرة وتجربة، قال قيس بن عاصم لبنيه: " إذا مت فسودوا أكبركم فإن القوم إذا سودوا أكبرهم أحيوا ذكر أبيهم، ولا تسودوا أصغركم فيسفه الناس كباركم وتهونون عليهم... "[1]، وقال علي رضي الله عنه : رأي الشيخ خير من مشهد الغلام[2].

وإن كان الصغير مؤهلاً فيقدم للقيادة[3].

والمقصود هنا أن يتم اختيار من يحسن العمل وهذا يكثر في ذوي الأسنان، وقد يوجد في الأحداث من هو أفضل من كثير ممن هو أعلى منه سناً فقد قال علي رضي الله عنه: " قيمة كل امرئ ما يحسنه "[4].

* * *

---

(١) أخرجه الإمام أحمد ٥/ ٦١ ونسبه ابن حجر في الإصابة ٣/ ٢٥٣ إلى النسائي في الكبرى.

(٢) أخرجه الإمام البيهقي في الكبرى: السنن الكبرى : أحمد بن الحسين البيهقي ، دار الكتب العلمية ، بيروت -لبنان ، الطبعة الأولى ١٩٩٤م تحقيق محمد عطا ١٠/ ١١٣ ، تهذيب الرياسة وترتيب السياسة: أبو عبد الله القلعي – ص ١٨٨ .

(٣) أورده القلعي في تهذيب الرياسة / ١٤٦ دون نسبة .

(٤) تفسير القرطبي ٦/ ٦٩ مرجع سابق، د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي ، مرجع سابق ص٢٨.

المبحث الثالث
أسباب الفساد الإداري وآثاره

تمهيد:

لم يعد الفساد الإداري آفة مؤقتة من آفات المجتمع يمكن من خلال رفع مستوى التعليم والتنمية وتحسين الأخلاقيات العامة الحد منه والقضاء عليه؛ وإنما أصبح يشكل موضوعاً حيوياً لما يترتب عليه من آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية مدمرة للمجتمع من جهة وفي تعطيل القدرة المؤسسية للدولة من جهة أخرى، لذلك تعالت الأصوات من قبل الحكومات والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني بضرورة العمل على مكافحة الفساد والحد منه والتي تزامنت مع مجموعة التحولات التي شهدها العالم بعد منتصف الثمانينات[1].

وللفساد أسباب وآثار وانعكاسات عديدة يمكن ملاحظتها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، على أن هذا لا يعني أن الفساد مقتصر على وجود هذه العوامل الثلاثة ولكن لأغراض البحث العلمي ولأهمية هذه العوامل في بنية وتكوين المجتمع يمكن رصد هذه الأسباب.

المطلب الأول
أسباب الفساد الإداري

أولاً: أسباب الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة:

يمكن تقسيم أسباب الفساد الإداري إلى عدة أسباب كما يلي:

أ ـ الأسباب الاجتماعية:

حيث تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دورًا بارزًا في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في

---

(١) د/ محمود خليل: "العولمة والسيادة: إعادة صياغة وظائف الدولة "، مرجع سابق/ ص٦.

النفوس[١]، فالتنشئة الاجتماعية الطويلة قيما أو أعرافًا تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري وسلوكياتهم، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري[٢].

ووفقًا للمدخل الاجتماعي، فإن الأسباب والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد الإداري تتمثل بوجود ثنائية من القيم هي القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات حول أداء وسلوك الموظفين والتعارض الموجود بين هذه القيم الذي يؤثر في سلوك الفرد وأدائه في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية (القيم غير الرسمية)[٣]، فالشفاعة والواسطة وإن كانت مقبولة في العلاقات الاجتماعية في المجتمع العشائري بصفته مجتمع تعاوني ذو قيم تمتد بجذورها إلى الدين الإسلامي إلا أن هذا كله لا يتفق مع طبيعة الدولة باعتبارها أم المؤسسات العامة، فالعشائرية هي واقع اجتماعي، بينما الدولة هي واقع سياسي وقانوني، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنته للشعب برمته، لذلك تصبح الواسطة والشفاعة في الدولة عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العامة وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة[٤]، وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف العام ومحاباته لمن يخصوه سواء بالقرابة أو بالولاء وتوظيف الانتماءات الفئوية والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة[٥].

---

(١) هناء يماني: الفساد الإداري من منظور إسلامي، مرجع سابق ص ٥.

(٢) ديالا عارف: الإصلاح الإداري " الفكر والممارسة " ، ط ١ ، دار الرضا ، دمشق ، ٢٠٠٣ م ، ص ٩٠-٩١.

(٣) رمزي محمود حامد ردايدة: أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، (رسالة ماجستير منشورة على الإنترنت بصيغة PDF) جامعة اليرموك، إربد، الأردن٢٠٠٦ م ص٧٥.

(٤) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي: الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة" ، الرياض ، المجلة العربية للدراسات الأمنية عدد (١٩) ص ٢٦٢.

(٥) حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، مرجع سابق، ٣٠ ـ ٣١.

ب ـ الأسباب السياسية:

حيث يؤثر ضعف المؤسسات التي تعاني منه غالبية البلدان النامية بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية أو ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات ومصالح في تفشي ظاهرة الفساد واستمرارها، كما يؤثر عدم التكامل والاندماج بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الانتماء وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة[1].

ولا يختلف الحال في تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء سلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية[2] فضلاً عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد، ونقص الكفاءة، وغياب حرية الإعلام الحر، وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة، وكذلك ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها، إذ يلعب كل هذا دورًا هامًا في انتشار الفساد الإداري[3].

ج ـ الأسباب الاقتصادية:

حيث يلعب الجانب الاقتصادي للفرد والمجتمع على حد سواء المتمثل في الفقر والعوز وتدني مرتبات الموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها دور هامًا في انتشار الفساد الإداري[4]، كما تلعب المساعدات الخارجية التي تقدمها

---

(١) عيسى عبد الباقي موسى: معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر ٢٠٠٤م ص١٠٠ - ١٠١.

(٢) محمد عليوي الناصر: خيانة الأمانة وأثرها في العقود المالية في الشريعة الإسلامية، ط ١ الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠١ م ص٦٧-٦٨.

(٣) أحمد أبودية: الفساد" سبله وآليات مكافحته"، ط ١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ٢٠٠٤م ص ٤.

(٤) عامر الكبيسي: " الفساد والعولمة تزامن لا توأمة "، المكتب الجامعي الحديث، الرياض ٢٠٠٥ م ص٦٨، محمد عبد الله الشباني:" الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية "، ط ١، عالم الكتب، القاهرة، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧م ص ٨٠.

الدول الكبرى دورًا بارزًا في السيطرة على الدول النامية كي تسير في فلكها حيث أن غالبية المساعدات والمعونات المقدمة إن لم تكن جميعها ترد في النهاية لخدمة الدول المانحة لتلك المساعدات، مما يؤثر سلبًا على القرار السيادي للدولة الممنوحة للمساعدة[1].

كما ويلعب ارتفاع معدلات البطالة بنوعيها) المقنعة وغير المقنعة (واستمراريتها، والكساد الاقتصادي وما يسببه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية، وقصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية ، وتشكيل التعددية الطبقية ، دورًا هامًا في انتشار الفساد ، إذ إن تحديد قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من عدالة في توزيع الثروة والداخل القومي وتوفير مستوى متقدم من الرفاهية المعيشية لأفرادها، هو المعيار الأول في الحكم على مدى تفاقم أو تقليص أسباب انتشار الفساد الإداري واختلاف آلياته وتعدد آثاره[2].

د - الأسباب القانونية والإدارية:

إن من أهم عوامل انتشار الفساد في الدول النامية عدم وجود قوانين رادعة للفساد وإن كانت مكتوبة ، وإنما المقصود هو قدرتها على التنفيذ الفعال لها وما ينطوي على ذلك من جزاءات تفرض على مخالفيها[3].

كما أن كثرة القوانين وتعددها كوسيلة لإزالة الفساد الإداري وعدم ارتباط هذه القوانين بنظام الأخلاق العامة والمعرفة بها يزيد من انتشار الفساد[4].

فضلاً عن أن الثغرات القانونية الناتجة عن غموض التفسيرات وعدم وضوح النصوص القانونية، والاختلاف في النص القانوني من دولة لأخرى، أو حتى من منظمة إلى أخرى، والاستثناءات القانونية تعطي الموظف فرصة التهرب

---

(١) حنان سالم:" ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية ـ مرجع سابق / ص٩١.

(٢) ديالا عارف : الإصلاح الإداري "الفكر والممارسة " ، ص ٩٤ مرجع سابق.

(٣) حنان سالم:" ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية " ص١١٥ مرجع سابق.

(٤) محمد عبد الله الشباني:" الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية " ص٨٠ مرجع سابق.

من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاص التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين، مما يؤدي ذلك إلى انتشار آليات الفساد الإداري[١].

أما من الناحية الإدارية: فإن ضعف الإدارة وسوء التنظيم، وعدم تحديد المسؤوليات وضعف الرقابة الإدارية، وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية، وطول الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في الجهاز الإداري، والحصانة النسبية للمسئولين فيه من المساءلة والمحاسبة، وتطبيق نظام العقوبات وشغل المناصب الوظيفية وموقع المسؤولية القيادية في الجهاز الإداري لفترة زمنية طويلة وفق معايير فردية وعلاقات شخصية وعدم الأخذ بنظرية وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتمركز السلطات والصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري للجهاز العام وقصور التفويض للمستويات الأدنى، وتعدد أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري في مقابل ضعف دورها في ممارساته الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية لاكتشاف الانحراف وتصحيح الخطأ، وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ من داخل الجهاز الإداري للدولة ومن خارجها، تُكَوِّن في مجموعها الإدارة الفاشلة التي تؤدي بدورها إلى الفساد الإداري[٢].

ثانياً: أسباب الفساد الإداري في النظام الإسلامي

أ ـ ضعف الوازع الديني:

لقد كانت العقيدة الإسلامية في عصر الإسلام الأول موقظة الضمير مهذبة النفس لأنها كانت بالدرجة الأولى شعورا قويا بموقع الإنسان من خالقه وإلهه الواحد الأحد الذي لا إله سواه، وهو موقع المسئول عن أمانة استخلافية في هذه الأرض، ولقد كانت العقيدة الإسلامية متصلة بحياة الفرد المسلم النفسية والخلقية، والحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعلمية، فكانت الجريمة

(١) الشيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق:" الفساد والإصلاح "، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣ م ص٨٩ـ١٠٦.

(٢) محمد عبد الله الشباني:" الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية " ص٨٠ مرجع سابق، ديالا عارف، الإصلاح الإداري "الفكر والممارسة "، ص ٩٥ مرجع سابق.

نادرة الوقوع، وإن وقعت فإن آثارها سرعان ما تتلاشى وتنتهي في مهدها نظرا لقوة تمسك المجتمع بعقيدته الإسلامية، وما أن ضعف الالتزام بالعقيدة الصحيحة وبرز الانحراف وظهرت المؤثرات السلبية في المجتمع الإسلامي حتى أصبح التسابق نحو الشهوات الذاتية، والرفاهية الشخصية، أمرا واضحا، حتى أصبح كثير من أفراد المجتمع لا يهمهم إلا الحصول على المال بأي طريق مشروع أو غير مشروع، حلال أم حرام.

كما كثر التنازع على الأموال والحقد والحسد بين أفراد المجتمع والتسابق على مظاهر الحياة الخادعة، والانصراف عن جوهر الدين الإسلامي، والعادات والقيم الإسلامية والعربية الأصيلة، كل ذلك يجعل أفراد المجتمع يعيشون فراغا روحيا وعاطفيا وبالتالي الانحراف والفساد والتصرف دون وازع من دين أو ضمير أو خلق فيظهر الفساد من تدمير أو تخريب وفواحش محرمة أو غير ذلك، ولا علاج لذلك إلا بالعودة إلا تحكيم شرع الله والتمسك بالعقيدة الصحيحة[1].

ب ـ ضعف وغياب الرقابة:

لا شك أن غياب الرقابة يؤدي إلى انتشار الفساد الإداري، وضعف نظم الرقابة يساعد على انتعاش الممارسات السلبية والتكتم عليها داخل أروقة المؤسسات حتى تستفحل وتعم، وعندها يصبح الفساد الإداري هو القاعدة وما عداه هو الاستثناء.

ولقد عرف الفكر الإداري الإسلامي أربعة أنواع من الرقابة هي: الرقابة العلوية، وهي رقابة الخالق تبارك وتعالى على مخلوقاته، والتي نبه إليها القرآن الكريم في أكثر من مناسبة مثل قوله تعالى: {يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُواْ رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُم مِّن نَّفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالاً كَثِيرًا وَنِسَاء وَاتَّقُواْ اللّهَ الَّذِي تَسَاءلُونَ بِهِ وَالأَرْحَامَ إِنَّ اللّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا}[النساء: ١]، والرقابة الداخلية النابعة من داخل الإنسان، والناتجة عن يقظة الضمير التي

---

(١) خلف بن سليمان بن صالح النمري: الجرائم الاقتصادية وأثرها على التنمية في الاقتصاد الإسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر،١٩٩٩ م ص ٩.

من شأنها تعميق الشعور بالالتزام، وهي التي أشار إليها النبي ﷺ في قوله: "الكيِّس من دان نفسه وعمل لما بعد الموت "[1]، والرقابة الشعبية وهي رقابة الأمة الإسلامية على الإدارة والتي كُلِّفت بها بقوله تعالى: { وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُولَـٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ}[آل عمران :١٠٤]، ثم الرقابة الإدارية من داخل البناء التنظيمي، كتلك التي كان يفرضها النبي ﷺ على ولاته من عمال الأقاليم وجباة الزكاة[2].

والذي يلاحظ هنا أن الإدارة الإسلامية تميزت في مجال الرقابة عن غيرها من النظم بعدة أمور، أولها: مسألة الرقابة العلوية النابعة من العقيدة الإسلامية التي لا سلطان للنظم الوضعية عليها، ثم تنميتها للرقابة الداخلية وهو أمر عائد للمنظومة الأخلاقية والتربوية الإسلامية التي جعلت لهذا الأمر مكان الصادرة، وأخيرًا فهي توجب الرقابة الشعبية ولا تجعل منها مجرد حق قد يمارس وقد لا يمارس كما هو الشأن في غيرها من الأنظمة.

لذلك فإن عدم القيام بالرقابة الإدارية على وجهها المنشود يؤدي إلى انتشار الظلم، واختلال حال المجتمع وفساد أحواله، ثم انهياره في نهاية المطاف، ولذلك كان حكام الدولة الإسلامية يعتنون بالتظلمات التي يقدمها الناس ضد الولاة والعمال، ويتحرون غاية جهدهم في كل وقت لكشف المظالم، وإقامة العدل وإزالة الظلم، ويتفقدون أحوال الرعية، ويحثونهم على التظلم في أي ظلم يقع عليهم من الولاة والعمال، ويسهلون لهم طريق التظلم بمختلف الوسائل والأساليب[3].

---

(١) أخرجه الترمذي: كتاب صفة القيامة : حديث (٢٤٥٩) وقال :حديث حسن صحيح، الجامع الصحيح سنن الترمذي -المؤلف: محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي السلمي الناشر: دار إحياء التراث العربي - بيروت تحقيق : أحمد محمد شاكر وآخرون.

(٢) د/ فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية منهجًا وتطبيقًا / وقائع ندوة النظم الإسلامية: أبو ظبي ١٩٨٤م .نشرت في الرياض: مكتب التربية العربي لدول الخليج، ١٩٨٧ م.، ج ١ص ١٩٢ - ١٩٦، ص ٢٢٤.

(٣) محمد عبد الوهاب الطاهر: الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي، وقائع ندوة النظم الإسلامية، أبو ظبي ١٩٨٤م. نشرت في الرياض :مكتب التربية العربي لدول الخليج، ١٩٨٧ م ج ١ص ٢٧٤.

وكذلك فإن عدم تحريك الرقابة الإدارية يعد من أهم أسباب الفساد الإداري، ويقصد بتحريك الرقابة الإدارية: إعلام الإدارة بأن عملها أو تصرفها الإداري في موضوع معين ينطوي على مخالفة للمشروعية أو لمقتضيات العدالة أو غير ذلك... بهدف دفع الإدارة إلى القيام بإعادة النظر في العمل أو التصرف الإداري والتثبت من مدى سلامته، ومعالجته إذا تبين عدم سلامته، وهذا الإعلام قد يتم تلقائيًا من خلال الإدارة ذاتها، عندما يقوم مصدر العمل أو التصرف بمراجعة أعماله ...أو من خلال التظلم إليه أو إلى رئاسته[1].

ولأهمية الرقابة الإدارية سيأتي الحديث عنها بتفصيل أكثر خلال البحث.

ج ـ فساد الأخلاق من خلال ضعف وغياب الدوافع القيمية لدى الموظف:

تتميز الشريعة الإسلامية عن نظام الإدارة المعاصرة ببسط أحكامها وتعاليمها على جانبين من الشخصية الإنسانية لا يصل إليهما القانون مطلقاً، أولهما الجانب العقائدي وثانيهما الجانب الأخلاقي، وكلا هذين الجانبين له أثر عظيم في توجيه سلوك الفرد وتحديد القيم السائدة في المجتمع، وهذا أمكن لها من وضع تدابير وقائية خارج إطار الإلزام القانوني للوقاية من الوقوع في آفة الفساد الإداري.

فالشريعة الإسلامية لا تنتظر ـ كما يفعل القانون ـ إلى حين وقوع الخلل فتبادر إلى معالجة آثاره ومحاسبة فاعليه، بل إنها تستبق ذلك بالتحرز عن الوقوع فيه، فإن وقع -ولابد من ذلك - فإنها تمتلك من الوسائل ما يكفل لها أيضاً العلاج والمحاسبة.

فمن المتفق عليه بين الباحثين أن ضعف الجانب الأخلاقي أو التربوي السليم لدى القائمين بالأعمال الإدارية يعتبر عاملاً هامًا في تفشي ظاهرة الفساد الإداري[2].

---

(١) المرجع السابق، ص ٢٧٦.

(٢) أحمد إبراهيم أبو سن: استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري. المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب (أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية) الرياض. المجلد ١١ العدد ٢١- ١٤١٧هـ ص ٩٥.

ومن الملاحظ أن أول باحث اجتماعي وهو ابن خلدون يقرن في مقدمته الشهيرة بين مظاهر الترف والفجور وبين فساد الدولة وانهيارها، وما يسبق ذلك من تبديدٍ لموارد الدولة في الإنفاق على هذه النمط من المعيشة[1].

د ـ البيئة الاجتماعية:

هناك من أسباب الفساد الإداري ما يتعلق بالبيئة الاجتماعية، التي تفرض على الموظف أو الإداري أحيانًا سلوكيات خاصة عند التعامل مع الأقرباء أو الأصدقاء، تؤدي إلى تجاوز الإجراءات الإدارية المعتادة بل وخرق الأنظمة والقوانين لتحقيق مصلحة لهذا القريب أو دفع مضرة عنه.

وقد عالج الإسلام هذا الأمر حين فرض مبدأ المساواة أمام الشرع، وجعل العلاقات الاجتماعية ـ التي حرص على تقويتها ـ تأتي في المرتبة الثانية بعد سيادة الشرع كما هو ظاهر من قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ كُونُواْ قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاء لِلّهِ وَلَوْ عَلَى أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقَيرًا فَاللّهُ أَوْلَى بِهِمَا فَلاَ تَتَّبِعُواْ الْهَوَى أَن تَعْدِلُواْ وَإِن تَلْوُواْ أَوْ تُعْرِضُواْ فَإِنَّ اللّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا﴾ [النساء: ١٣٥]، وقوله عليه الصلاة والسلام: "والله لو أنَ فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها"[2].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

أن إنكار رسول الله ﷺ على أسامة شفاعته في حد السرقة وبيانه لو أن فاطمة رضي الله عنها سرقت لقطع يديها وهي أعز أهله عليه إرادة المبالغة في إثبات إقامة الحد على من وجب عليه وترك المحاباة في ذلك[3]، وهكذا القول في كل شفاعة تؤدي إلى هضم حق أو تقوية باطل.

وكما حرصت الشريعة الإسلامية على التزام الإداري بمبادئ الشرع والعدل فيما يرعاه من شؤون الولاية، حرصت أيضًا على أن يساعده المجتمع في

---

(١) ابن خلدون: المقدمة، مرجع سابق ص ١٢٣ و ٣٢٣.

(٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب الحدود، باب الشفاعة في الحد (حديث : ٣٢٨٨)(١٢/ ١٢٨٢) مرجع سابق.

(٣) ابن حجر: فتح الباري، ج ١٢ ، ص ٩٤ - ٩٦.

ذلك، ولذا فقد توجهت بالخطاب إلى عموم الناس تعلمهم بحرمة الإتيان بالتصرفات التي من شأنها أن تفسد الإداري وتوقعه في المخالفة الشرعية، وهذا يظهر مما يلي:

١- حرمت الشريعة الإسلامية على الموظف أن يقبل الرشوة، وحرمت أيضًا على غيره أن يدفعها[١]، بل وحرمت أيضًا التوسط في هذا العمل، وفي هذا يروي أبو هريرة رضي الله عنه: "لعن رسول الله ﷺ الراشي والمرتشي في الحكم"[٢].

ومعنى اللعن هو الإبعاد والطرد من رحمة الله تعالى، وجزاء من لعنه الله جهنم .. ولا يستحق ذلك إلا مرتكب الكبيرة وهم هنا الراشي والمرتشي، وهذا دليل على أن الرشوة من الكبائر[٣]، ولم لا تكون منها وهي إفساد للضمائر وأخذ لحقوق الناس بغير حق وإضرار بعباد الله وإبعاد للمبادئ والقيم وحرب على العدل.

٢- حرمت الشريعة الإسلامية محاباة الأهل والأقرباء وذوي المكانة الاجتماعية، وحرمت أيضًا تشفّع الناس في ذلك، وفي هذا يقول الله تعالى:{ مَّن يَشْفَعْ شَفَاعَةً حَسَنَةً يَكُن لَّهُ نَصِيبٌ مِّنْهَا وَمَن يَشْفَعْ شَفَاعَةً سَيِّئَةً يَكُن لَّهُ كِفْلٌ مِّنْهَا وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ مُّقِيتًا }[النساء٨٥:]، وفيه حديث أسامة السابق ذكره.

---

(١) هذا مع ملاحظة ما قاله بعض الفقهاء من جواز دفع الرشوة – مع بقاء الحرمة على الآخذ -إذا كان الدافع يريد أن يصرف عن نفسه ظلمًا أو يصل إلى حق : جلال الدين السيوطي . الأشباه والنظائر .بيروت :دار الكتب العلمية، ط ١، ١٤٠٣ هـ .ص ١٥٠ ، زين الدين ابن نجيم، الأشباه والنظائر .بيروت :دار الكتب العلمية، ط ١٤١٩ هـ ،١ ، ص ١٣٢ . ولكن ينبغي أن يقيد هذا الاستثناء بأن تكون الرشوة هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق هذا الهدف، وأن يكون الحق ثابتًا للدافع أو متعينًا عليه، كي لا يفضي هذا الاستثناء إلى تشجيع المرتشين، وتفشي ضررهم، والله أعلم.

(٢) أخرجه الإمام الترمذي في سننه، كتاب الأحكام: باب ما جاء في الراشي والمرتشي، حديث رقم ١٣٣٦، وقال: حديث حسن صحيح، وأحمد: رقم (٨٦٦٢).

(٣) الصنعاني: محمد بن إسماعيل، سبل السلام شرح بلوغ المرام،كتاب الحج، باب الربا ٤/ ٢٤٩.

٣- حرمت الشريعة الإسلامية على الولاة قبول الهدايا وحرمت أيضًا على المتعاملين معهم دفعها[1]، وهذا يدخل في مضمون القاعدة الفقهية: " ما حرم أخذه حرم إعطاؤه "[2].

هـ- ضعف الأجور والمرتبات:

من أسباب الفساد الإداري أيضا تدني الأجور وضعف المكافآت في القطاع العام، خاصة في الدول العربية والإسلامية، مما يشكل دافعا للارتشاء. وسيكون سببا لكل التصرفات المخالفة والتي تمكنه من تعظيم مداخله وتعويض ذلك النقص في دخله الرسمي، إلا أن هذا السبب يبقى ثانويا فمعظم الناس تتميز بميولها إلى حب المزيد والتطلع وبالتالي مهما كانت الأجور مرتفعة فإنها لا تحد الإنسان من طلب المزيد، ولكن ما يدعم ذلك هو ضعف المحاسبة والمراقبة وعدم جديتها، واستحالة تطبيق ذلك على الواقع بفعالية، فرغم وجود القوانين التي تحد من تلك الممارسات والتصرفات غير قانونية إلا أنها ضبطها تطبيق ذلك على الواقع كما هو الحال بالنسبة للرشوة مثلا.

لذلك فإن وضع نظام للأجور يراعى فيه كفاية الأجر لاحتياجات الموظف حسب حاله من أهم الوسائل لمحاربة الفساد الإداري، ذلك أنه من أهم الأسباب التي يرصدها الكتاب المعاصرون لانتشار الفساد الذي ينخرط فيه بعض الموظفين، هو عدم كفاية ما يحصلون عليه من أجور ومكافآت لاحتياجاتهم ومن ثم بقائهم في حالة الفقر وهم يتعاملون في أموال كثيرة أو خدمات للجماهير مما يدفعهم إلى قبول الرشاوى واختلاس ما بعهدتهم من أموال، ولذا يوصى الجميع بتحسين ظروف العاملين كإحدى سياسات علاج الفساد[3].

ولقد سبق الإسلام ذلك فالقاعدة الأساسية أن يحدد الأجر للعامل بأجر المثل والذي يتحدد بالنظر إلى شخص مماثل للأجير في ذلك

---

(١) ابن حجر، فتح الباري، ج٥ ص ٢٢١.

(٢) السيوطي، مرجع سابق، ص ١٥٠ . ابن نجيم، مرجع سابق، ص ١٣٢.

(٣) تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٧م مرجع سابق ص٨.

العمل وإلى زمان الإجارة ومكانها لأن الأجرة تختلف باختلاف الأعمال والأزمنة والأماكن[١].

وإذا كان الأجر العادل لا يكفيه فإن في نظام الإسلام ما يوفر له كفايته من خلال مصادر أخرى منها الزكاة، وعلى مستوى الوظائف العامة فإن المعتبر هو نظرية الكفاية في تحديد الأجور استناداً إلى ما ورد عن الرسول ﷺ: " من ولى لنا عملاً وليس له منزل فليتخذ منزلا، أو ليست له زوجة فليتزوج، أو ليس له خادم فليتخذ خادما، أو ليس له دابة فليتخذ دابة "[٢] بل إن من الآثار ما يربط بين تحديد الأجر بشكل يمنع من خيانة الموظف لوظيفته - أي يرتكب الفساد - فلقد ورد أن أبا عبيدة بن الجراح قال لعمر بن الخطاب ﷺ: دنست أصحاب رسول الله ﷺ -لأنه أسند إليهم وظائف في الدولة- فقال له عمر: يا أبا عبيدة، إذا لم استعن بأهل الدين على سلامة ديني فبمن استعين؟ قال: أما إن فعلت فأغنهم بالعمالة عن الخيانة. يقول: إذا استعملتهم على شيء فأجزل لهم العطاء والرزق لا يحتاجون"[٣] على أن جزل العطاء له حدود ولا يجوز أن يزاد عن سد حاجة الموظف كبيراً كان أم صغيراً فها هو عمر بن الخطاب ﷺ رأس الدولة الإسلامية في أزهى عصورها وأكثرها مالا يقول: "وإنما أنا ومالكم كولي اليتيم، إن استغنيت أعففت، وإن افتقرت أكلت بالمعروف"[٤].

وهذا هو الاتجاه الحديث لكثير من الشركات الناجحة، وذلك بتقديم المساعدات للموظفين على شكل قروض حسنة لتوفير المسكن وغيره من متطلبات الحياة.

ومن حكمة عمر بن عبد العزيز أنه كان يوسع على عماله في النفقة، يعطي الرجل منهم في الشهر مائة دينار، ومائتي دينار، وكان يتأول أنهم إذا كانوا في

---

(١) درر الحكام شرح مجلة الأحكام ١/ ٣٨٥.

(٢) سنن البيهقي الكبرى (١٢٧٩٧)(٦/ ٣٥٥)، المستدرك على الصحيحين(١٤٧٣)(١/ ٥٦٣) المؤلف: محمد بن عبد الله أبو عبد الله الحاكم النيسابوري - الناشر: دار الكتب العلمية - بيروت الطبعة الأولى، ١٤١١هـ - ١٩٩٠م، تحقيق: مصطفى عبد القادر عطا، قال هذا حديث صحيح على شرط البخاري ولم يخرجاه.

(٣) الخراج: لأبي يوسف- مرجع سابق صـ١١٣.

(٤) المرجع سابق صـ١١٧.

كفاية تفرغوا لأشغال المسلمين، فقيل له: لو أنفقت على عيالك، كما تنفق على عيالك؟ فقال: لا أمنعهم حقا لهم، ولا أعطيهم حق غيرهم"[1].

و- اختيار عمال الدولة على أساس غير سليم:

من الأسباب الرئيسية لتفشي ظاهرة الفساد الإداري هو عدم اختيار الموظفين على أساس سليم، وعدم مراعاة الدين والكفاءة والأمانة والصلاح فيمن يرشح للوظيفة العامة.

ولقد حرص الإسلام على حسن اختيار العاملين، من ذوى الدين والصلاح والعفاف والأمانة والصدق والعدل، وهذا ما يظهر في كثير من الآيات القرآنية التي تناولت العاملين مثل قوله تعالى في قصة يوسف عليه السلام: { قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ} [يوسف: ٥٥] وقوله تعالى في قصة موسى عليه السلام: { يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الأَمِينُ } [القصص: ٢٦].

ويلاحظ في كل آية منها أنه ذكر صفتين إحداهما متعلقة بالكفاءة المطلوبة للعمل، وهى الحفظ في الآية الأولى، والقوة في الآية الثانية، ثم التمسك بالقيم الأخلاقية ومن أهمها الأمانة والتي عبر عنها بالحفظ في الآية الأولى، وبأمين في الآية الثانية، وعلى هذا الهدى الرباني سار الرسول ﷺ في اختيار العاملين في الدولة الإسلامية الأولى حيث كان يتخير عماله من صالحي أهله[2].

كما أنه ﷺ صور سوء اختيار العاملين على أنه نهاية الدنيا في قوله:" إِذَا ضُيِّعَتِ الأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ، قَالَ: كَيْفَ إِضَاعَتُهَا ؟ قَالَ: إِذَا وُسِّدَ الأَمْرُ عَلَى غَيْرِ أَهْلِهِ، فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ "[3].

---

(١) عمر بن عبد العزيز: للحافظ ابن كثير / ٩٠.

(٢) محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، لجنة التأليف والترجمة والنشر – القاهرة – ١٩٦٨م صـ٩٦-١١١.

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب الرقاق: باب رفع الأمانة (٦١٣١)(٥/ ٢٣٨٢) مرجع سابق.

ولذا فإن إسناد الوظائف لمن ليس هو أهلاً لها محاباة للأبناء والأقارب والمعارف أو نظير رشوة يأخذها المسئول يعد من خيانة الأمانة التي قال فيها الله سبحانه وتعالى: { يَاأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ } [سورة الأنفال : الآية ٢٧] ثم يعقب سبحانه في كلمة بالغة بقوله تعالى: { وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللَّهَ عِنْدَهُ أَجْرٌ عَظِيمٌ} [الأنفال: ٢٨] فإن الرجل لحبه لولده أو أحد من أهله قد يؤثره في بعض الأعمال محاباة وهو يجد من خير منه لذلك العمل، وبالتالي يكون ولده فتنه له خان به الأمانة.

ومع هذا الهدى القرآني والتوجيه النبوي جاء الفكر والتطبيق الإسلامي حيث تحدد مواصفات العاملين في صفتين جامعتين هما: الكفاءة في العمل، والأمانة، وفي ذلك يقول الماوردي في الشروط المطلوب توافرها في العاملين بدواوين الدولة:" والفصل الثاني من يصح أن يتقلد العمالة وهو: من استقل بكفايته، ووثق بأمانته "[(١)] وهو ما يتأكد لدى عالم آخر هو أبو يوسف في تقريره الذي رفعه إلى هارون الرشيد لإصلاح حال الدولة حيث يقول:" ورأيت أن تتخذ قوماً من أهل الصلاح والدين والأمانة توليهم الخراج " ويؤكد على ذلك أيضاً بقوله:" فإن لم يكن عدلاً ثقة أميناً فلا يؤتمن على المال "[(٢)].

وإذا كان ما سبق من نصوص يتعلق بكل من صغار وكبار الموظفين والمسئولين، فإنه توجد نصوص أخرى توجه نحو حسن اختيار الولاة من كبار الموظفين ومنها قول الرسول ﷺ: " من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى عليهم رجلاً وهو يجد فيهم أصلح للمسلمين منه فقد خان اللّه ورسوله وجماعة المؤمنين "[(٣)].

ولابد أن يكون هناك اختبار قبل الاختيار للوظيفة وهذا مبدأ أساسي في الإسلام، وخير مثال لذلك المقابلة التي أجراها الرسول ﷺ مع معاذ بن جبل -

---

(١) الأحكام السلطانية للماوردي: مطبعة مصطفى الحلبي بمصر صـ٢٠٩.
(٢) الخراج: لأبى يوسف: مرجع سابق صـ١٠٦.
(٣) المستدرك للحاكم: (٤/ ٦٢) مرجع سابق.

رضي الله عنه - والتي انتهى فيها الرسول ﷺ بالموافقة على اختيار معاذ قاضياً لليمن، بعد أن أجاب الإجابات التي رضي بها الرسول ﷺ[1]، فعن ناس من اليمن معاذ: أن رسول الله صلى الله عليه و سلم حين بعثه إلى اليمن" فقال: كيف تصنع إن عرض لك قضاء قال أقضي بما في كتاب الله قال فان لم يكن في كتاب الله قال فبسنة رسول الله صلى الله عليه و سلم قال فان لم يكن في سنة رسول الله صلى الله عليه و سلم قال اجتهد رأيي لا آلو قال فضرب رسول الله صلى الله عليه و سلم صدري ثم قال الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله صلى الله عليه و سلم لما يرضى رسول الله صلى الله عليه و سلم "[2].

ومن الخطأ تعيين أحد في منصب قبل اختباره، قال علي رضي الله عنه: "الطمأنينة إلى كل أحد قبل الاختبار عجز"[3].

ويكون الاختبار بطرق أربعة:

١- بالمقابلة الشخصية أي بالاختبار الشفهي.

٢- بالاختبار التحريري.

٣- بالاختبار العملي، كما إذا كانت الوظيفة مهنية.

٤- بالتجربة لمدة معينة، كأن يعمل ثلاثة أشهر بمكافأة مالية تحت الاختبار وقبل توقيع أي التزام تعاقدي[4].

---

(١) عبد الرحمن الضحيان: الإدارة والحكم في الإسلام- مرجع سابق ص١٤٣ - ١٤٤.

(٢) مسند الإمام أحمد بن حنبل (٢٢٠٠٧)(٣٦/ ٣٣٣) وجاء في تعليق شعيب الأرنؤوط: إسناده ضعيف لإبهام أصحاب معاذ.

(٣) د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي ص٣١.

(٤) المصدر السابق ونفس الصفحة.

المطلب الثاني

آثار الفساد الإداري

أولاً: آثار الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة:

لا نجانب الصواب إذا ما قلنا بأنه لا يمكن فصل النظام الإداري عن الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن فهم نظام بمعزل عن الأنظمة الأخرى، وهذا يعود إلى كون هذه الأنظمة مترابطة مع بعضها بعضاً وهذا الترابط يشكل الفلسفة العامة لأي مجتمع من المجتمعات وكل واحد منها يكون عامل ضبط نسبي للأنظمة الأخرى، وتأسيسًا على هذا تتأتى خطورة الفساد الإداري من انعكاساته السلبية على مختلف نواحي هذه الأنظمة وبيان ذلك فيما يلي:

أ ـ أثر الفساد على النظام السياسي:

يترك الفساد آثار سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته.

فمن حيث شرعيته: فالفساد يقوضه ويضعف الضوابط والمعايير المؤسسية للحكومات مما يعطي انطباعًا لدى المواطنين بأن الحكومة مطروحة للبيع لأعلى المزايدين(١)، ويهز هيبة الدولة ويضعف الإيمان بمبدأ سيادة القانون(٢).

أما من ناحية استقراره: فالفساد يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي للدولة، حيث تصبح كل جماعة أشبه بالكيان المنعزل عن غيره ويكون لكل جماعة معايير ها الخاصة التي قد تتناقض مع القوانين المعمول بها داخل الدولة، وتعطى هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة(٣).

---

(١) عيسى عبد الباقي موسى: معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر ٢٠٠٤م ص١٠٩.

(٢) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي: الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة" ، مرجع سابق، ص٢٦٧.

(٣) عيسى عبد الباقي موسى: معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية" المرجع السابق ص١١٠.

وقد يؤدي انتشار الفساد إلى تنامي ظواهر العنف والعنف المضاد من قبل الجماعات التي تشعر بالقهر والحرمان داخل المجتمع وقد يؤدي كذلك إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها لتحول فكرها إلى سلوك مدمر بعد رفضها للواقع المعاش [(١)].

أما من ناحية سمعته : يؤدي الفساد إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية وإلى إساءة سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطًا قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها[(٢)].

كما أن للفساد تأثير على وسائل الإعلام المختلفة وتكيفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسدين مما يجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد.

ب- أثر الفساد على النظام الاقتصادي:

إن للتنمية[(٣)] أهمية بالغة في بناء وارتقاء المجتمعات والأمم، والعامل الوحيد لتحقيقها هو النمو الاقتصادي ، والفساد يشكل أخطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنفاذ الموارد واختلالات في البنى الأساسية التي ترتكز عليها التنمية[(٤)]، ويضاف إلى ذلك أن الفساد في كثير من الأحيان يؤدي إلى نمو هش لبعض القطاعات الخدمية، فعندما يتحكّم الفساد ممن يتولى تقديم الاستثمار أو السلع والخدمات فإن تكلفة الرشاوى أو العمولات عادة ما تضاف إلى أسعار السلع الموردة أو الخدمات المُقدمة[(٥)].

---

(١) أحمد أبودية : الفساد" سبله وآليات مكافحته"، ط ١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ٢٠٠٤م ص ٦.

(٢) حنان سالم:" ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية " ص١٣٩ مرجع سابق.

(٣) تعرف التنمية بأنها" :إلغاء الفقر وتضييق الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتوسيع فرص العمل وإشباع الحاجات الأساسية إلى جانب العامل المهم وهو النمو الاقتصادي " أي بمعنى آخر التنمية تعني" : الارتقاء بمستوى الحياة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً" الشيخ داود:" الفساد والإصلاح "، ص ١٥٣ مرجع سابق.

(٤) المرجع السابق ص ١٥٠ – ١٥١.

(٥) أوغسطس روزيندانا:" أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، في الفساد والاقتصاد العالمي " – تحرير كيمبرلي آن إليوت - ترجمة محمد جمال إمام، ط ١، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ص١٨٩ – ١٩٠.

والفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ومعيقها عن تحقيق أهدافها[1].

وباستشرائه يهدم عوامل الكفاءة وأصحابها ؛ بسبب الرشوة والمحسوبية ، فيخلق جهاز إداري ضعيف ليس لديه الكفاءة لتحمل عبء مسؤولية العملية التنموية وتبعاتها.

وباستشرائه أيضًا ينتج منه تراجع حجم الاستثمار مما يؤدي إلى عدم استخدام الطاقة الإنتاجية للمجتمع بصورة مثلى[2].

ج ـ أثر الفساد الإداري على النظام الاجتماعي:

إن انتشار الفساد الإداري في المجتمع له بالغ الأثر على الحياة الاجتماعية، حيث يؤدي إلى خلل في القيم الأخلاقية ومنظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع وأخلاقيات العمل[3] فيؤدي إلى تقليص القيم الإيجابية) قيم المصلحة العامة، قيم المشاركة، قيم الانتماء(وتنشأ بدلاً منها قيم وعادات وأعراف جديدة تتحكم بها وتديرها عقلية السوق والمنافع الخاصة الخاضعة لمعيار الكسب والجشع والطمع.

فالفساد يغير من سلوك الفرد الذي يمارسه ويقلل من رحمته الإنسانية والأخلاقية، مما يجبره للتعامل مع الآخرين بدافع المادية والمصلحة الذاتية دون مراعاة لقيم المجتمع التي تتطلب من الفرد النظر للمصلحة العامة حتى لو أدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بالفرد والمجتمع[4]، ومن ثم يصبح لدى الأفراد

---

(١) يوسف خليفة اليوسف: دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط ٢ / ٢٠٠٦م ص٥٩٥.

(٢) محمد محمود الذنيبات: أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، في الرشوة وخطورتها على المجتمع، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٢ هـ/١٩٩٢م، ص ١٨٣.

(٣) أحمد أبودية، الفساد" سبله وآليات مكافحته"، ط ١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ٢٠٠٤م ص ٦.

(٤) حنان سالم:" ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية " ص١٤٢ مرجع سابق.

تقبل نفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام خاصة في ظل غياب المراقبة والمساءلة تقبلاً اجتماعيًا عند ذلك تسود القيم الجديدة) قيم الفساد [١]، ويتحول الفساد إلى سلوك مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وإقطاع الأعمال العام وبدلاً من أن يقاومه الضمير العام فإنه يتغاضى عنه بل يعمل على مجاراته وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين إلى دليل للسلوك اللا أخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فيستغنى عن نصوص القوانين والتشريعات ويلجأ إلى اجتهادات في تفسيرها لإيجاد المبرر للنفع الشخصي وخدمة مصالح المفسدين والمفسدين ولن يقف الفساد الإداري عند حد الدائرة أو المؤسسة بل سوف ينتشر بين جميع أفراد المجتمع مما يعرض النظام الاجتماعي للخطر حيث تنتشر الجريمة كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص [٢].

وقد ينتهي لدى من يحملون المنفعة الأخلاقية كقيمة اجتماعية إلى اللامبالاة والحياد السلبي أمام ما يحصل والاستسلام للأمر الواقع [٣].

ثانياً: آثار الفساد في النظام الإسلامي:

إن ممارسة الفساد طريق الهلاك وفناء الحضارات، وهو أيضا جريمة يعاقب الله عليها بعقاب عاجل أو آجل، شرعي أو قدري، نفسي وجسدي واجتماعي.

ونِعم الله الكثيرة كالرخاء والعزة ورحمته الواسعة في الدنيا والآخرة لا يحرمها العبد إلا بفساده، ولا تزول عنه حتى يخرج عن الصلاح لها، قال تعالى: {ذَٰلِكَ بِأَنَّ اللَّهَ لَمْ يَكُ مُغَيِّرًا نِّعْمَةً أَنْعَمَهَا عَلَىٰ قَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ} [الأنفال: ٥٣]، وقال تعالى: {إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ}[الرعد: ١١].

---

(١) الشيخ داود: " الفساد والإصلاح "، ص ١٨٩ مرجع سابق.

(٢) حسنين المحمدي بوادي: " الفساد الإداري لغة المصالح " دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨ م ص ٢٧

(٣) ديالا عارف: الإصلاح الإداري " الفكر والممارسة "، ص ١٠٠ مرجع سابق.

وكان الصالحون يرون أن ما يصيبهم من أذى ولو قلّ؛ أنه بسبب فساد وقع منهم[1].

وكل هلاك ودمار واقع في الأرض فإنما هو بسبب فساد الإنسان، قال تعالى: { وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَى بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ }[هود: ١١٧].

وقال تعالى: { وَمِنَ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهِدُ اللَّهَ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ * وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ * وَإِذَا قِيلَ لَهُ اتَّقِ اللَّهَ أَخَذَتْهُ الْعِزَّةُ بِالْإِثْمِ فَحَسْبُهُ جَهَنَّمُ وَلَبِئْسَ الْمِهَادُ} [البقرة: الآيات ٢٠٤، ٢٠٥، ٢٠٦].

فهذا العبد أفسد نفسه بعصيانه لسيده، وأفسد بفساده ما في الأرض جميعا؛ فالحرث نتاج الأرض من الزروع والحبوب والثمار، والنسل نتاج الحيوان والناس، وإهلاكه لهم إما مباشرة كالقتل والتخريب، أو التسبب كنزول الجدب والبلايا بمعاصيه، ولذلك قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: " إنه لا يبقى مع الفساد شيء، ولا يقل مع الإصلاح شيء "[2]، وهذا أثر فساده في غيره، أما في نفسه فعذاب دائم، وهمّ لا ينقطع، ويأس مستمر، فالاستمرار على المعاصي يفسد الدين والدنيا[3].

قال الطبري في تفسير قوله تعالى: { وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا}[البقرة: ٢٠٥]: " وقد يدخل في الإفساد جميع المعاصي، وذلك أنّ العمل بالمعاصي إفساد في الأرض، فلم يخصّص اللهّ وصفه ببعض معاني الإفساد دون

---

(١) عبد الرحمن بن علي بن الجوزي: صفوة الصفوة، تحقيق وتعليق: محمود فاخوري، تخريج: د. محمد رواس قلعجي، دار المعرفة بيروت ط ثالثة ١٤٠٥هـ ٤ / ١٠١.

(٢) عبد الحميد بن هبة الله بن أبي الحديد: شرح نهج البلاغة، تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم، دار إحياء الكتب العربية لعيسى البابي الحلبي وشركاه القاهرة ط ثانية ١٣٨٧هـ ١٢/ ٦٩.
وقال الشاعر وهو المتلمّس الضبعي:
وإصلاحُ القليل يزيدُ فيه ... ولا يبقى الكثيرُ على الفسادِ

(٣) تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان "، تأليف: عبد الرحمن بن ناصر السعدي، اعتناء: سعد بن فواز الصميل، دار ابن الجوزي الدمام ط ثانية ١٤٢٦هـ.ص ٩٣.

بعض "[1]، وقال القرطبي:" والآية بعمومها تضمّ كلّ فساد في أرض أو مال أو دين "[2]، وقال: " والسعي في الأرض: المشي بسرعة، وهذه عبارة عن إيقاع الفتنة والتضريب بين الناس "[3].

وفي الآية نعي على الذين يخادعون الناس ويتخذون الدين مطية للإفساد في الأرض، ثم إذا نهوا عنه أنفوا وتكبروا عن الحق، أو يستعملونه للوصول إلى مطلب دنيوي وتحقيق شهوة خفية حتى إذا ظفروا ببغيتهم أدبروا عن الدين وتنكّسوا السنة.

كم من مفسد يدّعي الإصلاح! :" يعجبك قوله ونداءاته، وأنه يريد الإصلاح، وأن مبادئه مبادئ الخير، وأنه يريد إنقاذ البشرية من ضلالها وهداية الشباب من غوايتهم، بأي شيء؟ بأن يقول: اقتلوا الأبرياء، اسفكوا الدماء، دمّروا الممتلكات، روّعوا الآمنين، إلى غير ذلك من آرائهم الشاطة "[4].

" نعم، نحن نريد الإصلاح، لكن أي إصلاح؟ قتل المسلم بغير حق ليس إصلاحا، تدمير أموال الأمة ليس إصلاحا، إخافة الآمنين ليس إصلاحا، وضع أيديكم بأيدي الأعداء المتربصين بالأمة بأي سبيل، وعلى أي منهج؛ ليس إصلاحا، هذا عين الفساد وعين الضلال "[5].

يدّعون إزالة الفساد، وقد يكون الفساد موجودا بالفعل، لكنّ ما يكون على أيديهم من الفساد أعظم، وقد قال علي بن أبي طالب رضي الله عنه:" ولم يكن الفساد سلّما إلى صلاح قط "[6].

---

(١) جامع البيان عن تأويل آي القرآن، تأليف: محمد بن جرير الطبري، تحقيق: محمود محمد شاكر، تخريج: أحمد محمد شاكر، دار ابن الجوزي القاهرة ٢٠٠٨م. ٤/ ٢٣٩.

(٢) الجامع لأحكام القرآن، تأليف: محمد بن أحمد القرطبي، تحقيق: الدكتور عبد الله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة بيروت ١٤٢٧هـ. ٣/ ٣٨٧.

(٣) المصدر السابق ٣/ ٣٨٦.

(٤) مجلة البحوث الإسلامية، تصدر عن الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء بالرياض، مقال: (حرمة الإفساد)، للمفتي العام عبد العزيز بن عبد الله آل الشيخ، العدد (٧٥) سنة ١٤٢٦هـ ص ٢٥.

(٥) المصدر السابق ص ٢٦.

(٦) شرح نهج البلاغة: لابن أبي الحديد، مرجع سابق، ج ١٧، ص ١٣٠.

ومعلوم أنه :" لا يجوز دفع الفساد القليل بالفساد الكثير، ولا دفع أخف الضررين بتحصيل أعظم الضررين؛ فإن الشريعة جاءت بتحصيل المصالح وتكميلها، وتعطيل المفاسد وتقليلها بحسب الإمكان"[1]، بل إن النبي ﷺ حرم أشياء مما يخفى فيها الفساد؛ لإفضائها إلى الفساد المحقق "[2].

ومن القواعد الشرعية أن :" ما كان مظنة لفساد خفي غير منضبط علق الحكم به وأدير التحريم عليه " [3]، ومثّل له شيخ الإسلام بالتشبه بالكفار، وقال:" مشابهتهم في الظاهر سبب ومظنة لمشابهتهم في عين الأخلاق والأفعال المذمومة، بل في نفس الاعتقادات. وتأثير ذلك لا يظهر ولا ينضبط، ونفس الفساد الحاصل من المشابهة قد لا يظهر ولا ينضبط، وقد يتعسر أو يتعذر زواله بعد حصوله لو تفطن له، وكل ما كان سبباً إلى مثل هذا الفساد فإن الشارع يحرمه، كما دلت عليه الأصول المقررة " [4].

وقال بعض العلماء: " إن صلاح المرء يرجع كله فسادا إذا الإنسان جاز به الحد "[5].

قال شيخ الإسلام ابن تيمية:" ولهذا كان المشهور من مذهب أهل السنة: أنهم لا يرون الخروج على الأئمة وقتالهم بالسيف، وإن كان فيهم ظلم، كما دلت على ذلك الأحاديث الصحيحة المستفيضة عن النبي ﷺ ؛ لأن الفساد في القتال والفتنة أعظم من الفساد الحاصل بظلمهم بدون قتال ولا فتنة، فلا يدفع أعظم الفسادين بالتزام أدناهما.

---

(١) مجموع فتاوى شيخ الإسلام ابن تيمية، جمع: عبد الرحمن بن محمد بن قاسم، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف المدينة المنورة ١٤٢٥هـ ٢٣/ ٣٤٣ .

(٢) المصدر السابق ٢٩/ ٢٤ .

(٣) اقتضاء الصراط المستقيم لمخالفة أصحاب الجحيم، تأليف: أحمد بن عبد الحليم بن تيمية، تحقيق وتعليق: د. ناصر بن عبد الكريم العقل، مكتبة الرشد الرياض ط ثانية ١٤١١هـ ١/ ٤٨٨ .

(٤) المصدر السابق ، الصفحة نفسها .

(٥) أحمد بن عطاء الله السكندري: "شرح الحكم العطائية " للشرنوبي ص ١٤٨.

ولعله لا يكاد يعرف طائفة خرجت على ذي سلطان إلا وكان في خروجها من الفساد ما هو أعظم من الفساد الذي أزالته، والله تعالى لم يأمر بقتال كل ظالم وكل باغ كيفما كان"[1].

وقال أيضا رحمه الله:" وقد اتفق أهل العلم بالأحوال أن أعظم السيوف التي سُلَّتْ على أهل القبلة ممن ينتسب إليها، وأعظم الفساد الذي جرى على المسلمين ممن ينتسب إلى أهل القبلة؛ إنما هو من الطوائف المنتسبة إليهم، فهم أشد ضررا على الدين وأهله وأبعد عن شرائع الإسلام "[2].

وقال ابن القيم:" ونهى [أي النبيُّ ﷺ] عن قتال الأمراء والخروج على الأئمة وإن ظلموا وجاروا ما أقاموا الصلاة؛ سدا لذريعة الفساد العظيم والشر الكبير بقتالهم، كما هو الواقع، فإنه حصل بسبب قتالهم والخروج عليهم من الشرور أضعاف أضعاف ما هم عليه، والأمة في تلك الشرور إلى الآن "[3].

وقال تعالى:{ وَالَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ }[الرعد: ٢٥]، فالفساد سبب لشقاوة الدنيا والآخرة، قال شيخ الإسلام ابن تيمية:" وجماع الصلاح للآدميين هو طاعة الله ورسوله، وهو فعل ما ينفعهم وترك ما يضرهم، والفساد بالعكس، فصلاح الشيء هو حصول كماله الذي به تحصل سعادته، وفساده بالعكس "[4].

ووصف الله الفاسقين بأنهم يفسدون في الأرض[5]؛ وذلك أن كل فسق يعمله المرء فهو فساد لدينه ودنياه، ويؤدي إلى فساد دين غيره ودنياه.

---

(١) منهاج السنة النبوية، تأليف: شيخ الإسلام أحمد بن تيمية، تحقيق: الدكتور محمد رشاد سالم، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض ١٤٠٦هـ ٣/ ٣٩١ .

(٢) ابن تيمية: "مجموع الفتاوى" ٢٨/ ٤٧٩ مرجع سابق.

(٣) إغاثة اللهفان من مصائد الشيطان، لابن قيم الجوزية، تحقيق: محمد حامد الفقي، دار المعرفة بيروت ط ثانية ١٣٩٥هـ ١/ ٣٦٩ ، ونحوه في " إعلام الموقعين عن رب العالمين، لمحمد ابن قيم الجوزية، تحقيق: طه عبد الرؤوف سعد، دار الجيل بيروت ١٩٧٣م، ٣/ ١٥٩ .

(٤) درء تعارض العقل والنقل، تأليف: شيخ الإسلام أحمد بن تيمية، تحقيق: الدكتور محمد رشاد سالم، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض ١٤٠٢هـ ٩/ ٣٧٢ .

(٥) في سورة البقرة، الآية : ٢٧ .

وقال تعالى في الكفار: { وَلَوِ اتَّبَعَ الْحَقُّ أَهْوَاءَهُمْ لَفَسَدَتِ السَّمَاوَاتُ وَالْأَرْضُ وَمَنْ فِيهِنَّ }[المؤمنون: ٧١]، وذلك لأن أهواءهم متعلقة بالظلم والفساد في الأعمال والأخلاق، ولو انقادت لهم الأمور لفسدت الدنيا؛ لفساد تصرفهم المبني على الهوى والشهوة، والسماء والأرض ما قامتا إلا بالعدل والحق والإصلاح.

ونبي الله شعيب عليه السلام نهى قومه عن الفساد بأنواعه، وذكّرهم بنعم الله، ثم دعاهم إلى الاعتبار بسابقة المفسدين فقال: { وَانْظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُفْسِدِينَ } [الأعراف: ٨٦]، قال السعدي: " فإنكم لا تجدون في جموعهم إلا الشتات، ولا في ربوعهم إلا الوحشة والانبتات، ولم يورثوا ذكرا حسنا، بل [انقلبت نعمهم نقما، و] أتبعوا في هذه الدنيا لعنة، ويوم القيامة أشد خزيا وفضيحة "[١].

وكلما اشتد فساد الإنسان وكثر؛ ساءت عاقبته واشتد عقابه، قال تعالى: {الَّذِينَ كَفَرُوا وَصَدُّوا عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ زِدْنَاهُمْ عَذَابًا فَوْقَ الْعَذَابِ بِمَا كَانُوا يُفْسِدُونَ } [النحل: ٨٨]، وهذا من حكمة الله وعدله؛ أنه لا يسوّي بين الغارقين في الفساد والإفساد وبين من وقعوا في بعضه، كما أنه لا يسوّي بين المفسدين وبين المصلحين، قال تعالى: { أَمْ نَجْعَلُ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ كَالْمُفْسِدِينَ فِي الْأَرْضِ}[ص: ٢٨]، أي ليس ذلك بلائق بحكمة الإلوهية وعدل الربوبية.

ومن عاقبة المفسدين أن الله يبطل أعمالهم ويخيّب آمالهم، قال تعالى: { إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ }[يونس: ٨١]، قال السعدي: " كل مفسد عمل عملاً واحتال كيداً أو أتى بمكر، فإن عمله سيبطل ويضمحل، وإن حصل لعمله روجان في وقت ما، فإن مآله الاضمحلال والمحق، وأما المصلحون الذين قصدُهم بأعمالهم وجهُ الله تعالى، وهي أعمال ووسائل نافعة مأمور بها؛ فإن الله يصلح أعمالهم ويرقّيها وينمّيها على الدوام "[٢].

---

(١) العلامة السعدي: "تيسير الكريم الرحمن" ص ٣٢٣ مرجع سابق.
(٢) المصدر السابق ص ٤١٥ .

ولذلك قال تعالى: { فَأَوْلَى لَهُمْ . طَاعَةٌ وَقَوْلٌ مَعْرُوفٌ فَإِذَا عَزَمَ الْأَمْرُ فَلَوْ صَدَقُوا اللَّهَ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ . فَهَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتُقَطِّعُوا أَرْحَامَكُمْ . أُولَئِكَ الَّذِينَ لَعَنَهُمُ اللَّهُ فَأَصَمَّهُمْ وَأَعْمَى أَبْصَارَهُمْ }[محمد: ٢٠ - ٢٣]، فذكر تعالى أن الإعراض عن امتثال شرعه يفضي إلى الإفساد في الأرض وقطيعة الأرحام، ومن ثَمَّ ينزل عقاب الله الأليم.

قال السعدي:" فهما أمران: إما التزام لطاعة الله، وامتثال لأوامره فثَمَّ الخير والرشد والفلاح. وإما إعراض عن ذلك وتولي عن طاعة الله، فما ثَمَّ إلا الفساد في الأرض بالعمل بالمعاصي وقطيعة الأرحام "(١).

وبفساد الإنسان تفسد البيئة، قال تعالى: { ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }[الروم: ٤١]، وذلك بظهور الأسقام والقحوط ونقص الثمار واستحالة الهواء والمياه، ومن فساد البيئة تلوثها بالمعاصي وانتشارها، سواء أكان ذلك في حياة المجتمع، أم في الإعلان، أم في الاقتصاد، أم في التربية، أم في غير ذلك.

قال الإمام ابن القيم رحمه الله:" اعلم أن الله سبحانه أتقن كل شيء صنعه، وأحسن كل شيء خلقه، فهو [أي الشيءُ] عند مبدأ خلقه بريء من الآفات والعلل، تامّ المنفعة لما هيئ وخلق له، وإنما تعرض له الآفات بعد ذلك بأمور أخر؛ من مجاورة، أو امتزاج واختلاط، أو أسباب أخر تقتضي فساده، فلو ترك على خلقته الأصلية من غير تعلق أسباب الفساد به؛ لم يفسد.

ومن له معرفة بأحوال العالم ومبدئه يعرف أن جميع الفساد في جوّه ونباته وحيوانه وأحوال أهله؛ حادث بعد خلقه بأسباب اقتضت حدوثه، ولم تزل أعمال بني آدم ومخالفتهم للرسل تحدث لهم من الفساد العام والخاص ما يجلب عليهم من الآلام والأمراض والأسقام والطواعين والقحوط والجدوب وسلب بركات الأرض وثمارها ونباتها وسلب منافعها أو نقصانها؛ أمورا متتابعة يتلو بعضها بعضا.

فإن لم يتسع علمك لهذا فاكتف بقوله تعالى: { ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ }[الروم: ٤١]، ونزّل هذه الآية على أحوال

---

(١) المصدر السابق ص ٩٣٧.

العالم، وطابق بين الواقع وبينها، وأنت ترى كيف تحدث الآفات والعلل كل وقت في الثمار والزرع والحيوان، وكيف يحدث من تلك الآفات آفات أخر متلازمة بعضها آخذ برقاب بعض.

وكلما أحدث الناس ظلما وفجورا أحدث لهم ربهم تبارك وتعالى من الآفات والعلل في أغذيتهم وفواكههم وأهويتهم ومياههم وأبدانهم وخلقهم وصورهم وأشكالهم وأخلاقهم، من النقص والآفات؛ ما هو موجَب أعمالهم وظلمهم وفجورهم"[1].

وقد جعل الله - تبارك وتعالى - للكون نظاماً متناسقاً، ينسجم كل جزء من أجزائه في أداء الدور المنوط به مع بقية الأجزاء، في نظام عجيب غريب لا يكاد جزء منها يخلّ بدوره، إذ إن أي فساد أو خلل في جزءٍ منه ربما يحدث اضطراباً لنظام الكون برمته[2].

والإنسان جزء من هذا الكون، وقد جعل الله له نظاماً ومنهجاً يَحتكم إليه في كل شأن من شؤونه، وينسجم مع نظام الكون من حوله، فلو أخل الإنسان بهذا النظام والمنهاج لأفسد حياته وتحولت إلى جحيم لا يطاق، والنظام الذي جعله الله للإنسان هو دين الله الذي ارتضاه للبشرية جمعاء، قال تعالى: {إِنَّ الدِّينَ عِندَ اللَّهِ الْإِسْلَامُ...}[آل عمران:١٩]، لذا فإن الخروج عن منهج الإسلام فيه فساد الأرض وشقاء الإنسان: قال تعالى: {... فَإِمَّا يَأْتِيَنَّكُم مِّنِّي هُدًى فَمَنِ اتَّبَعَ هُدَايَ فَلَا يَضِلُّ وَلَا يَشْقَىٰ * وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِي فَإِنَّ لَهُ مَعِيشَةً ضَنكًا وَنَحْشُرُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ أَعْمَىٰ}[طه:١٢٣، ١٢٤]، وللفساد آثارٌ وخيمة على المفسدين أنفسهم وعلى المجتمع وعلى الكون من حولهم، تتمثل هذه المظاهر في انحراف سلوك الناس وفطرتهم وعبوديتهم لله تعالى، وبالتالي يظهر الصد عن سبيل الله بكافة أشكاله وصوره، وتكثر مظاهر الفساد وما يترتب عليه من ندم في العاجل والآجل تجعل الإنسان يتمنى العودة للدنيا ليعمل صالحاً، ولن ينفع

---

(١) زاد المعاد في هدي خير العباد، تأليف: محمد ابن قيم الجوزية، تحقيق وتخريج: شعيب الأرنؤوط وعبد القادر الأرنؤوط، مؤسسة الرسالة بيروت ط ثالثة ١٤٠٨هـ ٤/ ٣٣٢.

(٢) عبد المجيد الزنداني: كتاب توحيد الخالق، دار السلام للطباعة والنشر - جدة - ١٩٨٥م - م١ج٢ص٣٣.

الندم بعد فوات الأوان، إنها الخسارة الحقيقية، إذ يخسر الإنسان نفسه فيصير إلى جهنم خالداً فيها مطروداً من رحمة ربه، وقد خسر الدنيا قبل ذلك حيث فقد الأمن، وسَفك الدماء، وقطع الرحم، وانتشار الرذيلة وعموم القحط، ووقعت الكوارث والدمار، واختلال نظام الكون، كل ذلك بسبب الفساد الذي برزت مظاهره وآثاره.

* * *

الفصل الثاني
مظاهــر الفســاد الإداري

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية.

المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية.

المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية.

الفصل الثاني

مظاهر الفساد الإداري

تمهيد:

تواجه الدول والشعوب تحديات كبيرة، ويأتي الفساد الإداري في مقدمة تلك التحديات، نظراً لأشكاله المتعددة، وأنواعه المختلفة، ومظاهره المتنوعة، فضلاً عن آثاره المدمرة.

*** المراد بالمظاهر:**

أصلها من "ظهر" الشيء إذا تَبَيَّن، وأظهر الشيء إذا بَيَّنَه، والظهر ضد البطن، والظاهر ضد الباطن(١).

قال الراغب الأصفهاني: وظهر الشيء: أصله أن يحصل الشيء على ظهر الأرض فلا يخفى، ثم صار مستعملاً في كل بارز مُبصَر بالبصر والبصيرة، قال تعالى: { .... أَوْ أَن يُظْهِرَ فِي الْأَرْضِ الْفَسَادَ } [غافر: ٢٦]، وقال أيضاً: {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }[الروم: ٤١] أي كثر وشاع(٢).

من خلال المعنى اللغوي السابق نستطيع القول بأن المراد بالمظاهر:" هي الأمور الظاهرة البارزة الدالة على مدلولها، ولا تخفى على ذي بصر أو بصيرة ".

ولا يقتصر الفساد الإداري على مظهر بحد ذاته، بل يتوسع ليشمل عدة مظاهر، هذه المظاهر تتنوع بحسب الفعل الذي يأتي به الشخص المكلف بالوظيفة العامة، بحيث يشكل فعله هذا انحرافاً وإخلالاً بمقتضيات الوظيفة العامة التي تُلزم من يُكلف بها بالتزام الضوابط الموضوعة لها من أجل الحفاظ عليها، وقد تكون هذه الانحرافات تنظيمية، وقد تتعلق بسلوك الشخص، وقد تشكل الانحرافات جناية يرتكبها الموظف فيسأل عنها جنائياً، ونتحدث عن هذه الانحرافات في المباحث الآتية على النحو التالي:

---

(١) مختار الصحاح: محمد بن أبي بكر الرازي، مرجع سابق، ص٤٠٦.

(٢) المفردات في غريب القرآن: الراغب الأصفهاني، مرجع سابق ص٤٥١.

المبحث الأول
الانحرافات التنظيمية
المطلب الأول
مفهوم الانحرافات التنظيمية

الانحراف في اللغة:

هو الميل والعدول عن الشيء، يقال: انحرف عنه ينحرف انحرافاً وتحرف واحرورف: أي مال وعدل[1]، قال الله تعالى: {. يُحَرِّفُونَ الْكَلِمَ عَن مَّوَاضِعِهِ ....} [النساء: ٤٦].

التنظيم في اللغة:

نظم: النون والظاء والميم أصل يدل على تأليف شيء وتكثيفه، نظمه ينظمه نظمًا ونَظَّمَهُ: أي ألفه وجمعه في سلك فانتظم[2].

التنظيم اصطلاحاً:

ويقصد به: " الإطار الذي يتم بموجبه ترتيب جهود جماعة من الأفراد وتنسيقها في سبيل تحقيق أهداف محددة "[3].

وعلى ذلك فإن مفهوم الانحرافات التنظيمية اصطلاحًا يقصد بها:

" تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهمات وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل "[4].

---

(١) ابن منظور: لسان العرب، باب الفاء، فصل الحاء / ج٩ ص٤١، الفيروز آبادي: القاموس المحيط، باب الفاء، فصل الحاء، (١/ ١٠٢٣)، ابن فارس: مقاييس اللغة ، باب الحاء والراء (١/ ٢٨٤)، الجوهري: الصحاح في اللغة، حرف الحاء (١/ ١٢٤).

(٢) ابن منظور : لسان العرب، باب الميم، فصل النون (١٢/ ٥٧٨)، الفيروز آبادي، القاموس المحيط، باب الميم، فصل النون (١/ ١٥٠٠)، ابن فارس، مقاييس اللغة، باب النون والظاء وما يثلثهما (٢/ ٥٦٧).

(٣) المفاهيم الإدارية الحديثة ، ط ٩- مركز الكتب الأردني ، عمان ، ٢٠٠٩ م ، ص ١٢١.

(٤) أحمد بن عبد الرحمن الشميمري: مظاهر الانحراف الوظيفي مجلة التدريب والتقنية عدد (٥٧) ص ٢٦، ٢٨.

المطلب الثاني
مظاهر الانحرافات التنظيمية
وموقف المشرع القانوني والنظام الإسلامي منها

المظهر الأول: عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء (عدم طاعة الرؤساء)[1]:

ويقصد بالطاعة هنا: امتثال المرؤوس إلى الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية في شكل تعليمات، أو منشورات، أو كتب دورية، أو قرارات إدارية[2] المتعلقة بأداء واجباته وفي حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة[3].

أولاً: موقف المشرع من واجب طاعة الرؤساء:

نص المشرع المصري في المادة (٧٦) بند (٨) من قانون العاملين المدنيين المصري على أنه:" يجب على الموظف أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح ".

وذلك لأن طاعة الرؤساء هي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري[4] حيث يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية

---

(١) بدأنا بالحديث عن واجب طاعة الرؤساء؛ وذلك لأن واجب الطاعة يتحدد في كنفه بالضرورة واجبات وظيفية أخرى إن لم نقل غالبيتها كواجب أداء العمل، والحفاظ على الأموال العامة، صوناً لها من التبذير والاختلاس، والحفاظ على الأسرار الوظيفية، وكلها يتحدد مضمونها وتفصيلات القيام بها وفقاً لتعليمات الرؤساء ـ عاصم أحمد عجيلة: طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إدارياً تأديبياً، جنائياً، مدنياً، عالم الكتب، القاهرة، ص ٦ .

(٢) نواف كنعان: القانون الإداري " الكتاب الثاني " ، ط ١، دار الثقافة، عمان ، ٢٠٠٧ م ص١٥٠.

(٣) محمد جمال مطلق الذنيبات: الوجيز في القانون الإداري، ط ١، الدار العلمية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣م، ص ٣١٩.

(٤) زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، مرجع سابق، ص١٢٠.

تنفيذها، فلواجب الطاعة أثر بالغ في نجاح عملية التنظيم[1]، والإخلال به يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فيختل نظام الإدارة ويعطل سير المرفق العام[2].

فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقى المرؤوس أوامر من جهة واحدة، منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات .

ولهذا فإن علماء الإدارة العامة لا يحبذون عملية تخطي الرؤساء المباشرين في إصدار الأوامر، بمعنى أن الرئيس الإداري الأعلى يصدر أوامر لصغار الموظفين عن طريق رياستهم المباشرة منعاً للإحراج، وتجنبا للتعارض بين القرارات[3].

ذلك باعتبار أن الرئيس هو المسئول الأول عن العمل، وهو أقدم خدمة وأكثر إدراكًا للعمل الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي[4].

ويشترط لتنفيذ الأمر عدة شروط:

١ـ أن يكون الأمر مشروعاً.

٢ـ أن يكون الرئيس مختصاً بإصدار الأمر.

٣ـ أن يكون المرؤوس مختصاً بتنفيذ الأمر.

٤ـ أن توجد علاقة وظيفية بين الرئيس والمرؤوس.

وبناءً عليه فإنه يجب على الموظف تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجهاتهم وفق التسلسل الإداري ، والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ

---

(١) منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف:" دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا "، ط ١ ، مطبعة الشرق ، عمان. ، ص ٤.

(٢) زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " المرجع السابق / ص١٢٠.

(٣) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام " ضمانات حقوق وتدابير رادعة " مكتبة صادر ـ بيروت – لبنان ٢٠٠١م، ص ٧٦.

(٤) سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٢م، ص ٤٩٥ - ٤٩٦، محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ م ص ٢٠٧، ٤٨٣.

المشاركة وبناء روح الفريق في العمل والتحلي بالصدق والشجاعة في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل، والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

وقد اختلف فقهاء القانون حول مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة على ثلاثة آراء[(١)]:

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من واجب طاعة الرؤساء:

سبق النظام الإسلامي ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين من وجوب طاعة المرؤوسين لرؤسائهم ووجوب تنفيذ أوامرهم المشروعة؛ ذلك أنه لا استقامة لأمر لا تكون الطاعة أساسه، والنصوص الشرعية من الكتاب والسنة والإجماع والمعقول قاضية بذلك.

---

(١) إذا صدر للموظف أمر غير مشروع أي مخالفاً للأنظمة والتعليمات، فهل يطيع المرؤوس أمر رئيسه أم لا؟ اختلف أراء الفقه حول هذا الموضوع على ثلاثة أراء:
الرأي الأول :يرى سمو مبدأ المشروعية - لذلك يرى عدم إطاعة الرئيس إلا في حدود الشرعية وعدم تنفيذ كل ما هو مخالف للقانون بمعناه الواسع ؛ فالمرؤوس ملزم باحترام القانون ومراعاة أحكامه حرصاً على مبدأ المشروعية فإذا كان أمر الرئيس غير شرعي فلا سمع ولا طاعة.
الرأي الثاني :يرى أولوية الطاعة الرئاسية - أي أن على المرؤوس تنفيذ الأوامر التي تصدر عن الرئيس بصرف النظر عن شرعيتها حرصاً على مبدأ سير المرافق العامة.
الرأي الثالث: الرأي الوسط - وهو رأي مختلط بين الرأي الأول والثاني . إذ يرى التوفيق بين مبدأ الشرعية وسير المرفق العام. فعلى الموظف الامتناع عن تنفيذ الأمر إذ كانت عدم شرعيته واضحة أو جسيمة كأن ينطوي على تنفيذ الأمر الصادر إليه ارتكاب جريمة جنائية . أما إذا كانت المخالفة التي يتضمنها تنفيذ الأمر يشكل جريمة تأديبية فحسب فإن على الموظف تنبيه الرئيس إلى ما في الأمر من مخالفة فإذا أصر على رأيه وجب على الموظف التنفيذ . وبهذا الرأي تأخذ معظم القوانين كما يأخذ به القضاء الإداري عند عدم النص عليه تشريعياً فأخذ بهذا الحل الوسط المشرع المصري في المادة (٧٨) من قانون العاملين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م- شطناوي: دراسات في الوظيفة العامة، المرجع السابق ص ٢٥٧ - ٢٥٩، زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق ص٢٢ ١، عجيلة: طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق ص ١٨٤- ١٩٦.

من الكتاب:

١ـ قال تعالى: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً} [النساء: ٥٩].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

أمر الله تعالى عباده بطاعته فيما أمرهم به وفيما نهاهم عنه، ومما أمر الله به طاعة رسوله ﷺ، فإن في طاعتهم إياه طاعة لربهم؛ وذلك لأنهم يطيعونه لأمر الله إياهم بطاعته، وكذلك أمر بطاعة الأئمة وولاة الأمور فيما كان لله طاعة وللمسلمين مصلحة، فطاعة الأمراء واجبة إذا وافقوا الحق؛ لأن في طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ وقربة لله تعالى[(١)].

٢ـ قال تعالى: {فَاتَّقُوا اللَّهَ مَا اسْتَطَعْتُمْ وَاسْمَعُوا وَأَطِيعُوا وَأَنفِقُوا خَيْرًا لِّأَنفُسِكُمْ وَمَن يُوقَ شُحَّ نَفْسِهِ فَأُوْلَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ} [التغابن: ١٦].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

أن الله عز وجل أمر عباده بالتقوى والسمع والطاعة فيما أمرهم به وفيما نهاهم عنه، وأمر بالسمع والطاعة لرسوله ﷺ[(٢)] فيما أمرهم به ونهاهم عنه، ومما أمر به الله تعالى ورسوله ﷺ السمع والطاعة لأولي الأمر بالمعروف، فيجب على جميع المكلفين طاعة ولاة الأمر؛ لأن في طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ.

من السنة:

---

(١) جامع البيان في تأويل القرآن: لمحمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الآملي، أبو جعفر الطبري، (٢٢٤ـ ٣١٠هـ) المحقق: أحمد محمد شاكر الناشر: مؤسسة الرسالة الطبعة: الأولى، ١٤٢٠ هـ - ٢٠٠٠ م، ج ٨، ص ٤٩٥ ـ ٥٠٣.

(٢) تفسير القرآن العظيم: أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي (٧٠٠ - ٧٧٤هـ) المحقق: سامي بن محمد سلامة الناشر: دار طيبة للنشر والتوزيع الطبعة: الثانية ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩ م، ج ٢، ص ٣٤٢.

١ـ حديث أبي هريرة رضي الله عنه عن رسول الله ﷺ أنه قال:" من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله ومن أطاع أميري فقد أطاعني ومن عصى أميري فقد عصاني "[١].

٢ـ حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ :" السمع والطاعة في عسرك ويسرك ومنشطك ومكرهك وأثرةٍ عليك"[٢].

٣ـ حديث ابن عمر رضي الله عنه عن النبي ﷺ أنه قال:" على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة"[٣]

ووجه الدلالة من الأحاديث الشريفة:

بين رسول الله ﷺ أن طاعته من طاعة الله تعالى، وطاعة أميره من طاعته، فدل على وجوب طاعة الأمير؛ لأن طاعته طاعة لله ولرسوله[٤]، وكل رئيس في حقيقته هو أمير للنبي ﷺ وأن بعدت العصور؛ لأن النبي ﷺ رئيس الأمراء كلهم.

وأفادت الأحاديث أيضاً وجوب السمع والطاعة لولاة الأمور – ومنهم رؤساء الموظفين – فيما يشق وتكرهه النفوس سواء وافق غرضه أم خالفه، ما لم

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه في كتاب: الأحكام، باب أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم : حديث (٦٧١٨) (٦/ ٢٦١١) المؤلف : محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي، الناشر : دار ابن كثير ، اليمامة – بيروت الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧ هـ – ١٩٨٧م تحقيق : د. مصطفى ديب البغا أستاذ الحديث وعلومه في كلية الشريعة – جامعة دمشق ، والإمام مسلم في كتاب :الإمارة ، باب : وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية، حديث (١٨٣٥) (٣/ ١٤٦٦) صحيح مسلم – المؤلف : مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري الناشر : دار إحياء التراث العربي – بيروت تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي.

(٢) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه في كتاب :الإمارات، باب : وجوب طاعة الأمراء في غير المعصية، حديث رقم (١٨٣٦)(٣/ ١٤٦٧).

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه في كتاب : الأحكام، باب السمع والطاعة (حديث : ٦٧٢٥)(٦/ ٢٦١٢)، والإمام مسلم في صحيحه في كتاب: الإمارة باب: وجوب الطاعة للأمراء في غير المعصية وتحريمها في المعصية (حديث: ١٨٣٩) (٣/ ١٤٦٩).

(٤) النووي ، شرح صحيح الإمام مسلم ، ج ١٢ ، ص ٢٢٥.

يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة[1]، بل يحرم على من كان قادرًا على الامتناع[2].

من الإجماع :

أجمعت الأمة على وجوب طاعة الإمام ما لم يأمر بمعصية، فإن أمر بمعصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق، يقول الفخر الرازي:" إن الأمة مجمعة على أن الأمراء والسلاطين إنما تجب طاعتهم فيما علم بالدليل أنه حق وصواب، وذلك الدليل ليس إلا الكتاب والسنة"[3].

من الآثار:

١ـ قال أبو بكر الصديق رضي الله عنه في خطبته الجامعة لما تولى الخلافة : "أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"[4].

٢ـ وقال عمر بن عبد العزيز عندما تولى الخلافة:" أيها الناس من أطاع الله فقد وجبت طاعته ومن عصى الله فلا طاعة له، أطيعوني ما أطعت الله، فإذا عصيت فلا طاعة لي عليكم"[5].

---

(١) ابن حجر ، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن أحمد العسقلاني (٨٥٢ هـ): هدي الساري مقدمة فتح الباري شرح صحيح البخاري – تحقيق : عبد العزيز بن عبد الله بن باز، ومحب الدين الخطيب، دار الفكر، بيروت، ج ١٣ ، ص ١٢٢، النووي ، شرح صحيح مسلم، ج ١٢، ص ٢٢٥.

(٢) ابن حجر: فتح الباري، ج ١٣، ص ١٢٢.

(٣) الرازي، أبو عبد الله فخر الدين محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التميمي الرازي، مفاتيح الغيب، ط ١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠م ،ج ١٠ ، ص١١٧.

(٤) ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل:السيرة النبوية، (تحقيق : مصطفى عبد الواحد) ، دار المعرفة ، بيروت ١٣٩٦هـ ١٩٧١ م ، ج ٤، ص ٤٩٣ ، وقال عنه : إسناده صحيح، ابن هشام، أبو محمد عبد الملك المعافري (ت ٢١٣ هـ)، السيرة النبوية، ط ١ (تحقيق وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد)، مكتبة الصفا، القاهرة ، ١٤٢٢هـ١ ٢٠٠ م ، ج ٤ ، ص ٢١٦ عن أبي إسحاق.

(٥) ابن الجوزي ، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد: صفة الصفوة، ط ٢ ، ٤-تحقيق محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩ هـ- ١٩٧٩م، ج ٢، ص ١١٥.

من المعقول[1]:

أن طاعة المسئولين ضرورة وظيفية لأسباب:

أولا: أن طاعتهم طاعة لله ولرسوله ﷺ، ومعصيتهم معصية لله ولرسوله ﷺ.

ثانيا: أنها مفتاح لنجاح المؤسسة، فهي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، فبدونها لا تتحقق الأهداف ولا تنفذ الخطط، ويصبح العمل فوضى وتفسد الأمور.

ثالثا: أنها إغلاق لأبواب التنازع والاختلاف المسبب للفشل وتعطيل سير المرفق العام.

قال الله تعالى:{ وَأَطِيعُواْ اللّهَ وَرَسُولَهُ وَلاَ تَنَازَعُواْ فَتَفْشَلُواْ وَتَذْهَبَ رِيحُكُمْ وَاصْبِرُواْ إِنَّ اللّهَ مَعَ الصَّابِرِينَ }[الأنفال:٤٦]، وفي هذا حفظ للمصلحة العامة.

رابعا: أنها حفظ لهيبة المسئول وأوامره، مما يمنع الجرأة عليه والتغافل عن تعليماته.

ومن هنا فإن طاعة الرؤساء واجب شرعي والتزام وظيفي فيما يأمرون به بالمعروف وينهون عنه، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها فمن خالفهم استحق العقوبة إن كان على فِعلٍ فِعلٍ محرم أو ترك واجب، وهذا أصل متفق عليه، فإن لم تكن العقوبة مقدرة في الشرع كانت تعزيرًا يجتهد فيه ولي الأمر بحسب ما يراه أنفع للناس[2]، وكذلك كل من كتم ما يجب إظهاره من دلالة واجبة ونحو ذلك، يعاقب على ترك الواجب[3].

---

(١) منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف "دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا " مرجع سابق / ص٤٦.

(٢) ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص ٣٨، محمد صالح ابن عثيمين : شرح كتاب السياسة الشرعية،(تحقيق صلاح السعيد) ، ط ١، مكتبة فياض، المنصورة ، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م، ص ١٢٠.

(٣) ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص ٣٨.

ولا يعفى الموظف من المسئولية من المسؤولية في حالة ارتكابه جريمة جنائية بأمر من مرؤوسه، سواء أكان الأمر كتابة أم مشافهة، وهذا ما تقرره الشريعة الإسلامية إذ لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق قال الله تعالى: { وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ * الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ } [الشعراء: ١٥١-١٥٢]، وقال تعالى: { وَلَا تُطِعْ مَنْ أَغْفَلْنَا قَلْبَهُ عَن ذِكْرِنَا وَاتَّبَعَ هَوَاهُ وَكَانَ أَمْرُهُ فُرُطًا } [الكهف: ٢٨]، فهاتان الآيتان تقطعان بعدم جواز الطاعة فيما يؤدى إلى الإفساد والمعصية ومخالفة الحق(١).

فالإسلام حريص على تربية الفرد الواعي المسئول الذي يعرف حدود الطاعة الواجب الالتزام بها، والأوامر الواجب عدم الرضوخ لها، ويعيب على تلك الفئة من الناس التي تسلم قيادتها لمن يحكمها من غير تمييز ولا إدراك(٢) قال تعالى: { وَقَالُوا رَبَّنَا إِنَّا أَطَعْنَا سَادَتَنَا وَكُبَرَاءَنَا فَأَضَلُّونَا السَّبِيلَا } [الأحزاب: ٦٧].

وفي الحديث الذي رواه علي رضي الله عنه دلالة على ذلك حيث قال: "بعث رسول الله ﷺ سرية واستعمل عليهم رجلا من الأنصار وأمرهم أن يسمعوا له ويطيعوا فأغضبوه إلى شيء فقال: اجمعوا لي حطباً فجمعوا له، ثم قال: أوقدوا ناراً، فأوقدوا، ثم قال: ألم يأمركم رسول الله ﷺ أن تسمعوا لي وتطيعوا؟ قالوا: بلى، قال: فادخلوها! قال: فنظر بعضهم إلى بعض فقالوا: إنما فررنا إلى رسول الله ﷺ من النار؛ فكانوا كذلك وسكن غضبه وطفئت النار، فلما رجعوا ذكروا ذلك للنبي ﷺ فقال:" لو دخلوا ما خرجوا منها، إنما الطاعة في المعروف"(٣).

---

(١) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج ٣، ص ٤٥٨.

(٢) محمد عبد الله الشباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، ط ١، عالم الكتب، القاهرة، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧ م ص ٦٢، فؤاد عبد المنعم أحمد: مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام- الناشر مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر - الإسكندرية ١٤١١هـ - ١٩٩١م ص ٧٣.

(٣) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه في كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء في غير معصية،(حديث: ١٨٤٠)(٣/ ١٤٦٩).

فالأصل في علاقة الموظف برئيسه هي الطاعة، فطاعته طاعة لله ورسوله ﷺ قال الله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللَّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً } [النساء: ٥٩].

وقال رسول الله ﷺ: " من أطاعني فقد أطاع الله، ومن أطاع أميري فقد أطاعني، ومن عصاني فقد عصى الله، ومن عصى أميري فقد عصاني "[(١)].

فالآية والحديث مع أدلة وجوب الطاعة بالمعروف السابق ذكرها، تجعل الأوامر التي يلتزم المرؤوس بطاعتها هي تلك التي لا تنطوي على مخالفة القانون الإسلامي، فالطاعة لا تجوز إلا فيما وافق الشرع[(٢)].

يقول الإمام الغزالي: " طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع "[(٣)].

وإذا كان أمر الله نبيه ﷺ في أن يأخذ بيعة النساء، فيما يأخذ عليهن أن لا يعصينه في معروف، فلم يجعل الله تعالى لنبيه طاعة إلا في المعروف مع علمه سبحانه أن رسوله ﷺ لا يأمر إلا به[(٤)]، فلم يرض الله تعالى لنبيه أن يطاع في معصيته[(٥)]، فإن التعبير بالمعروف للتنبيه على أنه لا يجوز طاعة مخلوق في معصية الخالق، فهي جديرة بغاية التوقي والاجتناب، قال الله تعالى: { يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعْنَكَ عَلَى أَن لَّا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئًا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا

---

(١) صحيح: وتقدم تخريجه.

(٢) محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، ط ١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٩ م ص ٢٩٤.

(٣) الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد، فضائح الباطنية: (تحقيق: عبد الرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت، ص ٢٠٦

(٤) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج ٤، ص ٤٥٥.

(٥) السيوطي: جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال(ت ٩١١ هـ): الدر المنثور في التفسير بالمأثور، م ٨، دار الفكر، بيروت، ١٩٩٣ م، ج ٨، ص ١٤٢.

{يَعْصِينَكَ فِي مَعْرُوفٍ فَبَايِعْهُنَّ وَاسْتَغْفِرْ لَهُنَّ اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ} [الممتحنة: ١٢].

وإذا كان هذا الأمر مع نبيه ﷺ وهو المعصوم المؤيد بالوحي فمع غيره أولى بذلك وألزم(١).

" وفي هذه الآية دليل على أن طاعة الولاة إنما تلزم في المباح دون المحظور "(٢).

وقد حدد أبو بكر رضي الله عنه في أول خطبة بعد توليه الخلافة الحد الفاصل بين الطاعة الواجبة وغير الواجبة بقوله: " أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم "(٣).

وبناءً عليه: فالشريعة الإسلامية لا تقيم اعتبارًا فيما إذا كان الفعل المأمور به جسيمًا أم بسيطًا، ما دام مخالفًا لأحكامها، على اعتبار أن المعصية لا تتجزأ(٤)، فوجوب طاعة المرؤوسين لرؤسائهم منوط باتباع الطريق الصحيح الذي رسمته الشريعة الإسلامية بإقامة ما جاء في نظامها كلية وإلا كانوا في حل من طاعتهم استجابة لأمر الله ورسوله ﷺ.

فهذا هو الأصل الذي ينبغي أن تبنى عليه العلاقة بين الرئيس ومرؤوسيه وهو وجوب الطاعة ما لم يخالف الشريعة الإسلامية.

وتأسيسا على ما تقدم: فإن الإصلاح والإفساد هما المعيار الشرعي للطاعة وعدم الطاعة، وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر خلق المجتمع الفاضل المتعاون(٥)، ذلك أنه لا يحل لأحد أن يكون عونًا على ظلم، إذ التعاون له ثلاث حالات:

---

(١) الزمخشري: الكشاف،ج ٤،ص ٩٥ . القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ١٨ ، ص ٧٥.

(٢) ابن الجوزي، عبد الرحمن بن علي بن محمد: زاد المسير في علم التفسير، ط ٣، المكتب الإسلامي، بيروت، ١٤٠٤هـ ج ٨، ص ٢٤٧.

(٣) تقدم وسبق تخريجه.

(٤) محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

(٥) محمد عبد الله الشباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية ، مرجع سابق، ص ٦٣، فؤاد عبد المنعم أحمد: مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام - مرجع سابق، ص ٧٣.

الحالة الأولى: التعاون على البر والتقوى من استيفاء الحقوق وإعطاء المستحقين[1] كالتقيد بالدوام الرسمي بالحضور مبكرًا، والانصراف في الوقت الفعلي، وتخصيص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة، والدقة في أداء العمل، وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية .

كما أن طاعة الرؤساء واجبة ولو كان الرئيس فاسقًا أو ظالمًا ما دام أنه يأمر لمصلحة مؤسسته وسير المرفق العام ولم يأمر بمعصية، إذ إن الإعانة على الحق حق ولو كان الذي تعينه فاسقًا أو ظالمًا، حتى إذا علمنا أنه قضى بتعزير من يستحق التعزيز سواء كان التعزيز بالضرب، أو الحبس، أو التوبيخ، أو أخذ المال والفصل عن العمل، أو ما شبه ذلك يجب علينا أن نعينه على هذا؛ لأنه محق وقد قال الله تعالى: { وَتَعَاوَنُواْ عَلَى الْبرِّ وَالتَّقْوَى وَلاَ تَعَاوَنُواْ عَلَى الإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُواْ اللّهَ إِنَّ اللّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ }[المائدة: ٢][2].

الحالة الثانية : التعاون على الإثم والعدوان، كالإعانة على أخذ مال معصوم ، وإفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وعدم المحافظة على الأموال العامة ، أو التزوير في السجلات أو الأوراق أو التقارير أو إتلاف ، أو اختلاس أو إخفاء ما يوجد في حوزته بصفته الوظيفية ، أو التحريض أو المشاركة في تجمهر يؤدي إلى إثارة الموظفين، فهذا الذي حرمه الله ورسوله ﷺ.

وعليه فلا يحل للموظف أن يعين رئيسه على هذا الأمر ولا أن يقبل منه ذلك ؛ لأن ذلك من باب التعاون على الإثم والعدوان قال الله تعالى: { وَتَعَاوَنُواْ عَلَى الْبرِّ وَالتَّقْوَى وَلاَ تَعَاوَنُواْ عَلَى الإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُواْ اللّهَ إِنَّ اللّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ }[المائدة: ٢][3].

فإن قال قائل: إذا خاف الموظف من معاقبته وإلحاق الضرر به، كتغريم المال، أو الإنذار، أو النقل إلى مكان بعيد، أو الفصل من وظيفته، أو غير ذلك مما

---

(١) ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص ٤٠ . ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص ١٣١.
(٢) ابن عثيمين: شرح السياسة الشرعية، ص ١٣١.
(٣) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٤٠ . ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص١٣٢.

سينزل عليه المسئول من عقوبة[1] فما العمل ؟ الجواب أن الأمر يقتضي التفصيل:

وهو أن الواجب تحصيل المصالح وتكميلها، وتعطيل المفاسد وتقليلها، فإذا تعارضت كان تحصيل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما ودفع أعظم المفسدتين مع احتمال أدناهما هو المشروع[2] وعليه:

أولاً: إذا كان الضرر الواقع على الموظف أقل من الضرر المترتب على الفعل المأمور به فلا يجوز للموظف طاعة رئيسه هنا في أي حال من الأحوال، عملا بالقاعدة الشرعية:"(إذا تعارضت مفسدتان روعي أعظمهما ضررا بارتكاب أخفهما[3]، وقاعدة:" يختار أهون الشرين "[4]؛ إذ لا يمكن للموظف أن يجعل ظلم غيره وقاية لظلمه، ولا يجوز له أن يظلم غيره من أجل مصلحته، (فالضرر لا يزال بالضرر)[5].

ثانيا : أما إن كان الضرر الواقع على الموظف أعظم من الضرر المترتب على الفعل المأمور به، كالفصل من وظيفته، أو تنزيل رتبته، أو غير ذلك من الأضرار، فإن الأمر يقتضي بيان ما يلي[6]:

١ـ " الضرورات تبيح المحظورات "[7]، وأصل ذلك قوله سبحانه وتعالى:

---

(١) ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص١٣٣.

(٢) ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ٤١ . ابن عثيمين، شرح السياسة الشرعية، ص١٣٥.

(٣) ابن نجيم ، زين الدين إبراهيم (ت ٩٧٠ هـ): الأشباه والنظائر وبحاشيته نزهة النواظر على الأشباه والنظائر لأبن عابدين (ت ١٢٥٢ هـ)،ط ١ (تحقيق :محمد مطيع الحافظ)، دار الفكر ، ١٤٠٣ هـ – ١٩٨٣م دار القلم ، دمشق ، ١٤١٧ هـ ، ١٩٩٦ م، ص ٢٠١.

(٤) الزرقا، أحمد محمد: شرح القواعد الفقهية، (بقلم: مصطفى أحمد الزرقا) ، ط ٢، دار القلم، دمشق، ١٤١٧هـ١٩٩٦م ص ٢٠٣.

(٥) السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال (ت ٩١١ هـ): الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية، ط ١ ، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م ، ص٨٧ . الزرقا ، شرح القواعد الفقهية، ص ١٩٥.

(٦) المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، مرجع سابق ص ٥ ـ ٦.

(٧) ابن نجيم: الأشباه والنظائر ، مرجع سابق، ص ٩٤ ، الزرقا: شرح القواعد الفقهية ، مرجع سابق ص ١٨٥ ، علي أحمد الندوي :القواعد الفقهية ، ط ٦ ، دار القلم ، دمشق ، ٢٠٠٤ م ، ص ٣٠٨.

{فَمَنِ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلاَ عَادٍ فَلا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ } [البقرة: ١٧٣].

٢ـ " الضرورة تقدر بقدرها "[1]، فلا يصح تجاوز الحد الذي يحتاجه منها، فمن اضطر لاستخدام المحرم فلا يجوز له أن يتجاوز ما يحقق له الغرض، فمن كان يكفيه أن يطيع المسئول في صغيرة في سبيل دفع الضرر، فلا يجوز له أن يتطوع بطاعته في كبيرة من الكبائر، ومن كان يكفيه أن يطيع المسئول في معصية واحدة يدفع بها الضرر عن نفسه، فلا يجوز أن يطيع المسئول في أكثر من معصية.

٣ـ " الحاجة تنزل منزلة الضرورة "[2]، فالحاجات الضرورية للإنسان تستوي مع الضرورة في الحكم، والفرق بين الضرورة والحاجة : أن الضرورة : هي الحالة الملجئة إلى ما لا بد منه، فبدونها يترتب الهلاك، والحاجة : هي الحالة التي تستدعي تيسيرًا أو تسهيلاً لأجل الحصول على المقصود، فبدونها يلحق الإنسان مشقة في فقدها لا الهلاك[3].

والوظيفة تعد من الحاجات الضرورية للإنسان، لأنها مصدر الرزق، وبغيرها يقع الحرج، والحرج مرفوع في الشريعة الإسلامية، قال الله سبحانه وتعالى: { وَجَاهِدُوا فِي اللَّهِ حَقَّ جِهَادِهِ هُوَ اجْتَبَاكُمْ وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ.... }[الحج: ٧٨].

وبهذا نقول: إذا كان الضرر الواقع على الموظف حال عدم تنفيذ أمر المسئول أعظم بكثير من الضرر المترتب على الفعل المأمور به، فإنه يجوز له تنفيذ أمره بثلاثة شروط:

---

(١) الزرقا: شرح القواعد الفقهية ، ص ١٨٧ . علي أحمد الندوي :القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ٣٠٨.

(٢) السيوطي : الأشباه والنظائر ، ص ٨٨ . الزرقا ، شرح القواعد الفقهية ، مرجع سابق، ص ٢٠٩ . الندوي، القواعد الفقهية ، مرجع سابق ص ١٤٢ .

(٣) الزرقا : شرح القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ٢٠٩، الطيب سلامة : الأخذ بالرخص وحكمه، مجلة مجمع الفقه الإسلامي رابطة العالم الإسلامي ٢ (٨) ، ص ٣٥٠.

الأول: أن يكْره الموظف الأمر؛ لأنه منكر، وينبه رئيسه أن أمره غير مشروع، وأن في تنفيذه مخالفة شرعية.

الثاني: أن يعجز الموظف على التنصل من تنفيذ الأمر.

الثالث: أن يكون تنفيذ الأمر في أضيق نطاقه.

فإذا تمكن الموظف من التنصل من تنفيذ الأمر بأي طريقة من طرق التنصل من غير وقوع ضرر عليه فعليه فعل ذلك ولا يجوز له تنفيذ أمره.

الحالة الثالثة: ألاَّ يعلم الموظف أمحق الرئيس أم ظالم؟

فهنا نقول: الأصل وجوب طاعته، إلا إذا وجدت قرائن تدل على أنه ظالم، مثل أن يعرف من حال هذا الرئيس أنه كثير الظلم، أو يعلم من حال الرجل الذي وجهت إليه القضية أنه لم يفعل ذلك، أو أنه بعيد أن يفعل ذلك، أو أن الفعل الذي سيقوم فيه يؤدي إلى عرقلة سير المرافق العامة، فحينئذ يتوقف الموظف عن تنفيذ الأمر وينقاش رئيسه ولا يجب عليه أن ينفذ؛ لأن عنده قرينة تدل على ظلم إما من حال الرئيس أو من حال المتهم[1].

فمناقشة المرؤوس لرئيسه ليس فيه مخالفة شرعية أو قانونية، بل هو مما حث عليه الإسلام، حيث جاء في الحديث عن عبادة بن الصامت رضي الله عنه قال: **"بايعنا رسول الله ﷺ على السمع والطاعة في المنشط والمكره، وأن لا ننازع الأمر أهله، وأن نقوم، أو نقول الحق أينما كنا لا نخاف في الله لومة لائم"**[2].

فمن هنا فإن الطاعة لا تكون في معصية الله تعالى ورسوله ﷺ ومعصية أوامرهما الصريحة التي لا لبس فيها.

فالرئيس الذي يجترئ على مخالفة الشرع لا يمكن أن يعتصم بسلطته الرئاسية، ولا يمكن القول والحال كذلك، بأن للموظف إطاعته بعد أن يثبت أنه

---

(١) ابن عثيمين: شرح السياسة الشرعية، ص ١٣٣.

(٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه كتاب: الأحكام، باب :كيف يبايع الإمام (حديث: ٦٦٤٧)(٦/ ٢٥٨٨) مرجع سابق، والإمام مسلم في صحيحه في كتاب : الإمام، باب : وجوب طاعة الأمراء حديث :(١٧٠٩) (٣/ ١٤٦٩) مرجع سابق.

لم ترتكب المخالفة إلا بعد تنبيه رئيسه إلى هذه المخالفة، وأن يثبت أن أمر رئيسه إليه كان مكتوبًا، وذلك؛ لأن الكتابة هنا ليست دليلاً على رفع التأثيم عن المخالفة التي أتاها ولا هي سند لإحالة المخالفة إلى عمل مباح(١).

وإنما الدليل على رفع التأثيم وجعل الأمر مباحًا هو كتاب الله وسنة نبيه ﷺ فإذا كان الأمر قد تنازع فيه فيجب أن يستخرج من كل منهما رأيه، فأي الرأيين كان موافقًا للحق كان ملزمًا للآخر وعمل به ولا يحق له مخالفته، إذ لا طاعة لأحد في خلاف ذلك(٢)، كما قال تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً﴾ [النساء: ٥٩]، وقال تعالى: ﴿فَلاَ وَرَبِّكَ لاَ يُؤْمِنُونَ حَتَّىَ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لاَ يَجِدُواْ فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُواْ تَسْلِيمًا﴾ [النساء: ٦٥].

كما أنه من غير المعقول أن ينبه المرؤوس رئيسه الإداري لأوجه عدم المشروعية التي تشوب الأمر الصادر إليه إذا كانت عدم مشروعيته مؤكدة وظاهرة بلا أدنى شك، أو يؤدي تنفيذه إلى عرقلة سير المرافق العامة والإضرار الجسيم بالمصلحة العامة، ثم يرتكب الموظف المخالفة بحجة أن الأمر صدر له كتابة، فإن هذا في غاية الشذوذ، بل لا بد عليه أن يمتنع عن تنفيذه، إذ يعد امتناعه طاعة لله ولرسوله ﷺ أولاً، وثانيًا احترامًا للقسم القانوني الذي أداه(٣).

والأمانة والإخلاص يتطلبان من الموظف احترام القانون وعدم مخالفته، كما يجب على الرئيس أيضًا احترام القانون وعدم مخالفته.

فالأصل أن تتعطل آليات التدرج الرئاسي إذا كان الأمر الرئاسي ينطوي على مخالفة للقانون؛ لأن حد هذا التدرج هو المشروعية، فإذا ما خولفت

---

(١) محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٢) ابن تيمية، السياسة الشرعية، مرجع سابق ص ١٤.

(٣) علي خطار شطناوي: دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٤١٩هـ - ١٩٩٨م.

المشروعية كان لابد أن تسقط كل حماية للتدرج الرئاسي لأنه من المشروعية يستمد وجوده وعليها يتأسس بنيانه[(١)].

أما إذا كان للموظف مجرد شكوك حول مشروعية الأمر وكانت عدم مشروعيته غير ظاهرة وغير مؤكدة[(٢)]، فلا يجوز له عدم تنفيذ الأوامر والتعليمات المرسلة إليه بحجة عدم موافقتها للشريعة حتى يتبين له ذلك؛ لأن الأصل وجوب طاعة ولي الأمر[(٣)]، كما أن التعليمات قد لا تكون مرغوبة من الجميع، فهوى النفس لا يمكن اعتباره ميزانًا للطاعة، فما أحبه الموظف سارع إلى طاعته وما كرهه تباطأ في طاعته أو عصاه، لكن المقياس بعدم الطاعة هو ما كان أمرًا لمعصية الله سبحانه وتعالى بحيث يخالف تعاليم الدين الصريحة التي يجب علمها من جميع أفراد المسلمين بحكم ارتباطها المباشر بحياتهم اليومية[(٤)].

المظهر الثاني: من مظاهر الانحرافات التنظيمية:

إفشاء الأسرار الوظيفية:

السر لغة: ما أخفيت وكتمت، وهو خلاف الإعلان، والجمع: أسرار، ومعنى السر في قوله تعالى: { فإنه يعلم السر وأخفى }[طه: ٦] السر: ما حدث الإنسان به غيره وأسره إليه، والأخفى من السر: ما حدث به المرء نفسه وخطر بباله من غير أن يخبر به أحد[(٥)].

---

(١) انتهج مجلس الدولة الفرنسي موقفاً جديداً في شأن طاعة الأمر الرئاسي غير الشرعي التي تواجهه كل دولة قانونية، ويخلص هذا الموقف أنه قد ألقى على عاتق الموظفين واجباً جديداً هو (واجب عدم الطاعة للأوامر الرئاسية المخالفة للقانون) فلا يصبح عصيان أمر الرئيس مجرد حق للمرؤوس فقط ولكنه ينقلب واجباً عليه تترتب على مخالفته المساءلة والجزاء للمرؤوس الذي يطيع ذلك الأمر. عاصم أحمد عجيلة: طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إدارياً تأديبياً، جنائياً، مدنياً، مرجع سابق، ص١٩٧ - ٢٠٢.

(٢) علي خطار شطناوي: دراسات في الوظيفة العامة، المرجع السابق ص ٢٦٠.

(٣) محمد صالح ابن عثيمين: شرح كتاب السياسة الشرعية، مرجع سابق، ص١٣٣.

(٤) محمد عبد الله الشباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، مرجع سابق، ص ٦١، ٦٢.

(٥) ابن منظور : لسان العرب ، مرجع سابق، ج ٤ ص ٢٥٦،

والسر في الاصطلاح: هو ما يحرص الإنسان على إخفائه عادةً. وقد عرفه مجمع الفقه الإسلامي بأنه" ما يفضي به الإنسان إلى آخر مستكتماً إياه من قبل أو من بعد، ويشمل ما حفت به قرائن دالة على طلب الكتمان إذا كان العرف يقضي بكتمانه، كما يشمل خصوصيات الإنسان وعيوبه التي يكره أن يطلع عليها لناس"[1].

الإفشاء لغة: الانتشار، يقال فشا الخبر أي: انتشر وظهر[2].

وعلى ذلك يكون إفشاء السر هو: " تعمد الإفضاء بسر من شخص ائتمن عليه في غير الأحوال التي توجب فيها الشريعة الإسلامية الإفضاء أو تجيزه.

أولاً: موقف المشرع من إفشاء الأسرار الوظيفية :

حدد المشرع المصري في المادة (٧٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بند (٧، ٨) من قانون نظام العاملين المدنين بالدولة المحظورات الخاصة بالأسرار الوظيفية التي يجب على الموظف أن يتجنبها وهي:

*** يحظر على العامل:**

- أن يفضى بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو في غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

- أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية السر بأنه:" أمر يتعلق بشيء أو بشخص، وخاصيته أن يظل محجوبًا أو مختفيًا عن كل أحد غير من هو مكلف قانونًا بحفظه"[3].

---

(١) " السر في المهن الطبية ": مجلة البحوث الفقهية المعاصرة - العدد العشرون ١٩٩٤م ص٢٠٨.

(٢) ابن منظور : لسان العرب ، ١٥، ص ١١٥.

(٣) د/ أحمد محمد بدوي: جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، مطبعة سعد، ص ٢٧ .

وأما إفشاء السر فهو "الكشف عن واقعة لها صفة السر صادر ممن علم بها بمقتضى مهنته عن قصد"[1]، وقد عُرِّفَ أيضًا بأنه: :" تعمد الجاني اطلاع الغير على سر أؤتمن عليه بمقتضى عمله في غير الأحوال التي يجب عليه أو يجوز له فيها ذلك"[2].

ويعتبر فعل إفشاء السر جريمة إذا وقع ممن هو أمين عليه، بحكم ممارسته مهنته، أو صناعته، وذلك بإخلاله بالالتزام الناشئ عن هذه المهنة أو الصناعة وما يتفرع عنهما من واجبات إذا كانتا عامتين لخدمة الجمهور[3].

ويكفي لتحقيق الإخلال بالتزام السر أن يطلع الغير عليه بأي طريقة كانت، سواء أكان ذلك بالإشارة، أو الكتابة، أو المشافهة علنًا أم مسارة، ويقع الإفشاء قانوناً ولو لم يكاشف بالسر سوى فرد واحد وطيد الصلة بمن اؤتمن عليه، بل إن الإفشاء يتحقق ولو أفضى بجزء من السر الذي يوجب القانون كتمانه.

وتعد جريمة إفشاء الإسرار جريمة عمدية، فلا ترتكب بالإهمال أو الخطأ مهما بلغت درجة جسامته، لذا لا بد لقيامها من توافر القصد العام الذي يتحقق وفقا للقواعد العامة من العلم والإرادة، فإذا توافر القصد الجنائي بعنصريه العلم، والإرادة تحققت الجريمة دون حاجة إلى القصد الخاص، وهو نية الإضرار بالغير، وهذه القاعدة ما هي إلا تطبيق لمبدأ عام يقضي بأنه: لا أثر للباعث في قيام الجريمة، فالبواعث إلى الإفشاء لا يعتد بها، ولو كانت نبيلة في ذاتها[4].

ويعد واجب حفظ الأسرار من المسلمات به في الوظائف والأعمال كافة ولا يخلو قانون أو نظام من النص عليه صراحة أو دلالة، لذا يفرض هذا الواجب

---

(١) د/ معوض عبد التواب: القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار والشهادة الزور، ط ٤، دار الفكر القانوني، طنطا، ٢٠٠٧ م، ص ٥١٣.

(٢) د/ عبد الحميد المنشاوي: جرائم القذف والسب وإفشاء الأسرار، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ١٤٠.

(٣) د/ معوض عبد التواب، القذف والسب ، ص ٥١٦ مرجع سابق ، المنشاوي، القذف والسب، ص ١٤٤ مرجع سابق.

(٤) فتوح عبد الله الشاذلي: شرح قانون العقوبات القسم الخاص " جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال " - دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية ، ٢٠٠١ م ، ج ٢ ، ص٤٠٥- ٤٠٦.

على الموظف عدم إفشاء، أو نشر المعلومات أو البيانات السرية التي يطلع عليها، أو الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية، أو نسخة، أو صورة عنها بحكم وظيفته، أو بمناسبتها، فهو مرتبط بواجب كتمان السر في كل ما يتعلق بالأعمال التي اطلع عليها.

وأساس هذا الواجب هو حماية مصلحتين:

الأولى: مصلحة الأفراد الذين يصرحون في حالات معينة ببعض المعلومات التي تطلبها الإدارة منهم، ويبوحون بها إلى الجهات المختصة، كالمعلومات التي يبيحون بها إلى الأطباء، ورجال الشرطة، وعمال البنوك وموظفي الضرائب، ولولا الحاجة والضرورة لما فعلوا ذلك، مما يقتضي حمايتها من كل ما من شأنه المساس بها .

الثانية: مصلحة الدولة التي تحتم المحافظة على أسرار كثيرة يترتب على إفشائها إضرار بمصالح المجتمع أو سلامة الدولة، كالأسرار الخاصة بالعمليات الحربية والعلاقات الدبلوماسية، أو الأسرار الخاصة بموظفي الدولة[(١)]، فإفشائها يعد مظهراً من مظاهر الفساد.

والفساد المقصود هنا: هو انحراف سلوك الموظف عن سلوك الموظف الملتزم بالسلوك المهني ، وذلك بقيامه بإفشاء السر الملزم بحفظه.

لذا يترتب على مخالفته لهذا الواجب ثلاثة أنواع من الجزاءات[(٢)]:

النوع الأول: الجزاء الجنائي:

نص القانون المصري على عقوبة[(٣)] إفشاء الأسرار وذلك من خلال نص المادة (٣١٠) من قانون العقوبات وذلك بمعاقبة كل من يفشي سراً عرفه

---

(١) د/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ م ش ٢٠٤ - ٢٠٥ ، زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " مرجع سابق، ص ١١٣.

(٢) د/ زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة - مرجع سابق ص١١٨ .

(٣) العقوبة: جزاء يوقع باسم المجتمع تنفيذا لحكم قضائي على من تثبت مسئوليته عن الجريمة، شرح قانون العقوبات، القسم العام، لمحمود محمود مصطفى، (دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١٠، ١٩٨٣م)، ص ٥٥٥.

بمقتضى صناعته أو وظيفته بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً أو بإحدى هاتين العقوبتين[1].

ويشترط لمساءلة الشخص جنائياً عن إفشاء السر عدة شروط أساسية هي:

١ـ أن يكون الفاعل ممارساً لمهنة تجعل منه أميناً على أسرار الغير بالضرورة، وهو ما جرى الفقه على تسميته بالأمين الضروري.

٢ـ أن تكون الواقعة المعهود إليه بها سراً.

٣ـ أن يكون الإفشاء فعّالاً بنقل الواقعة من نطاق السرية إلى نطاق المعرفة فلا يكون هناك إفشاء إذا وقع على واقعة ذات شهرة أكيدة[2].

النوع الثاني: المسؤولية المدنية: وذلك إذا ترتب على إفشاء الأسرار أضرارًا مادية أو أدبية.

النوع الثالث: الجزاء التأديبي:

تتحقق الحماية القانونية لسر المهنة بما يوقع من جزاء تأديبي على الأمين نتيجة تقصيره في المحافظة على سر المهنة باعتباره تصرفاً من شأنه المساس بشرف المهنة أو مصالحها أو الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة[3].

ويرتفع واجب حفظ الأسرار ولا يسأل الموظف عن إفشائه للسر في الحالات التالية:

الحالة الأولى: إذا أذنت السلطة المختصة بإفشاء السر، وذلك بالحصول على ترخيص بالإذن للإدلاء ببعض المعلومات إذا رأت الإدارة أن هذه المعلومات لا تشكل خطرًا أو ضررًا على المصلحة العامة أو الخاصة، أو على سلامة الدولة وأمنها.

---

(١) قانون العقوبات المصري المادة (٣١٠).

(٢) د/ أحمد كامل سلامة: الحماية الجنائية لأسرار المهنة - رسالة دكتوراه (منشورة) كلية الحقوق - جامعة القاهرة ٢٠٠١م، ص ٤٢٥.

(٣) المرجع السابق ص ٤٣٤.

الحالة الثانية: إذا كان من شأن إفشاء السرية منع ارتكاب جريمة.

الحالة الثالثة: إذا أذن الفرد ـ المتضرر ـ صاحب السر بإفشائه، وعلى أن يكون الإذن صريحًا لا أن يستنتج من الظروف.

أما في غير هذه الحدود المذكورة، فلا يجوز إفشاء الأسرار، حتى لو كان ذلك لجهة عامة، إلا إذا كانت هذه الجهة من الجهات التي يتعين قانونًا عدم الاحتجاج أمامها بالسرية كالقضاء والجهات الأمنية[1].

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من إفشاء الأسرار:

سبق النظام الإسلامي ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين، من وجوب المحافظة على أسرار الوظيفة، وذلك؛ لأنه لا استقامة لأمر لا يكون حفظ السر من مقوماته.

وإفشاء السر دون مقتضى شرعي موجب للمؤاخذة شرعًا، والنصوص الشرعية من الكتاب والسنة والآثار والمعقول قاضية بذلك.

من الكتاب:

١ـ قال تعالى: {إِذْ قَالَ يُوسُفُ لِأَبِيهِ يَا أَبَتِ إِنِّي رَأَيْتُ أَحَدَ عَشَرَ كَوْكَبًا وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ رَأَيْتُهُمْ لِي سَاجِدِينَ * قَالَ يَا بُنَيَّ لَا تَقْصُصْ رُؤْيَاكَ عَلَى إِخْوَتِكَ فَيَكِيدُوا لَكَ كَيْدًا إِنَّ الشَّيْطَانَ لِلْإِنسَانِ عَدُوٌّ مُّبِينٌ} [يوسف: ٤، ٥].

ووجه الدلالة من الآيتين الكريمتين:

تدل هاتان الآيتان على مشروعية أخذ الحيطة والحذر في الأمور ذات الشأن، وهذا هو الأصل الذي من أجله وجب على الموظف حفظ الأسرار، فيعقوب عليه الصلاة والسلام مع كونه رسولاً ومحفوظاً بحفظ الله تعالى إلا أنه

---

(١) د/ فتوح عبد الله الشاذلي: شرح قانون العقوبات القسم الخاص " جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال " - دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، ٢٠٠١م، ج ٢، ص٤٠٨- ٤١٩.

أمر ابنه يوسف عليه الصلاة والسلام بكتمان الرؤيا، وألاَّ يخبر إخوته؛ خشية أن يحتالوا في إهلاكه؛ لأن رؤيا الأنبياء وحي وحق[(1)].

فإذا كان هذا الأمر مع الأنبياء عليهم الصلاة والسلام فمع غيرهم أولى في كتم وحفظ ما يؤدي إفشاؤه إلى الهلاك، ولذلك على الموظف أن يحفظ ما يعلمه من أسرار بسبب وظيفته ويكتم به غاية التكتم.

٢ـ قال الله تعالى: { وَإِذْ أَسَرَّ النَّبِيُّ إِلَى بَعْضِ أَزْوَاجِهِ حَدِيثًا فَلَمَّا نَبَّأَتْ بِهِ وَأَظْهَرَهُ اللَّهُ عَلَيْهِ عَرَّفَ بَعْضَهُ وَأَعْرَضَ عَن بَعْضٍ فَلَمَّا نَبَّأَهَا بِهِ قَالَتْ مَنْ أَنبَأَكَ هَذَا قَالَ نَبَّأَنِيَ الْعَلِيمُ الْخَبِيرُ }[التحريم: ٣].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

والمتظاهرتان عليه في الآية هما أما المؤمنين عائشة وحفصة رضي الله عنهما، حيث أسر النبي ﷺ إلى أحداهما أنه حرم على نفسه العسل، وقيل: أنه حرم على نفسه جاريته ماريه، فأفشت سره إلى الأخرى فأنزل الله الآيتين، وجعل إفشاؤهما لسر رسول الله ﷺ جرمًا ينبغي المسارعة إلى التوبة منه[(2)].

وهذا هو الشأن في كل من أطلع على سر، فإن الواجب عليه حفظه.

٣ـ قال الله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَخُونُواْ اللّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُواْ أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ }[الأنفال: ٢٧].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

أن الله تعالى نهى عن خيانته سبحانه وخيانة رسوله ﷺ، والآية وإن كانت " وردت على سبب خاص[(3)] إلا أنها عامة، والأخذ بعموم اللفظ لا بخصوص

---

(١) أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم الخازن: لباب التأويل في معاني التنزيل، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م ،ج ٣، ص ٢٦٢.

(٢) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ١٨ ، ص ١٨.

(٣) نزلت في لبابة بن عبد المنذر الأنصاري، وذلك أن رسول الله صلى الله عليه وسلم حاصر يهود بني قريظة إحدى وعشرين ليلة ، فسألوا رسول الله الصلح على ما صالح إخوانهم من بني النضير، على أن يسيروا إلى إخوانهم بأذرعات وأريحا من أرض الشام، فأبى أن يعطيهم ذلك إلى أن ينزلوا على حكم سعد بن معاذ، فأبوا وقالوا :أرسل إلينا أبا لبابة - =

السبب عن الجماهير من العلماء، والخيانة تعم الذنوب الصغار والكبار، واللازمة والمتعدية "[1]، والأمانات هي الأعمال التي ائتمن الله عليها العباد، وسميت أمانة؛ لأنها يؤمن معها من منع الحق[2]، ومن هذه الأعمال حفظ السر، فمن كانت عليه أمانة لا بد عليه أن يؤديها إلى من ائتمنه عليها[3]؛ لذلك على الموظف الذي حمل الأمانة بحكم وظيفته كتمان كل ما يعلم أن في إظهاره ضررًا حسيًا أو معنويًا للجهة التي قلدته تلك المهمات، ومن الخيانة أن يكشف من ذلك شيئاً[4].

من السنة :

١ـ حديث زيد بن ثابت رضي الله عنه قال:" قال لي سول الله ﷺ " تأتيني كتب لا أحب أن يقرأها أحد فتحسن السريانية" قلت: لا، قال:" فتعلمها" فتعلمتها في سبعة عشر يومًا "[5].

=وكان مناصحاً لهم؛ لأن عياله وماله وولده كانت عندهم، فبعثه رسول الله صلى الله عليه وسلم فأتاهم فقالوا :يا أبا لبابة ما ترى أننزل على حكم سعد بن معاذ؟ فأشار أبو لبابة بيده إلى حلقه :أنه الذبح فلا تفعلوا قال أبو لبابة :والله ما زالت قدماي حتى علمت أني قد خنت الله ورسوله، فنزلت فيه هذه الآية. ابن كثير :تفسير القرآن العظيم، ج ٤، ص ٤١ ، الو احدي، أبو الحسن علي بن أحمد (ت ٤٦٨ هـ): أسباب النزول ـ (تحقيق: أيمن صالح شعبان) - دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٤ هـ ـ ٢٠٠٣ م، ص ١٧٩.

(١) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج ٤ ، ص ٤١ مرجع سابق.

(٢) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ٧، ص ٣٩٥ مرجع سابق.

(٣) البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود (ت ٥١٦ هـ):معالم التنزيل،ط ٤،- تحقيق : محمد عبد الله، وعثمان جمعة - دار طيبة للنشر ، ١٤١٧ هـ ـ١٩٩٧ م ، ج ٣، ص ٣٤٨ .

(٤) د/ محمد سليمان الأشقر: أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ط ١، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠١ م، ص٦٠.

(٥) أخرجه الإمام أحمد في مسنده (حديث :٢١٦٢٧) (٥/ ٢٠٥) وقال محققه شعيب الأرنؤوط، إسناده صحيح ، و البيهقي في (السنن الكبرى) كتاب :الفرائض، باب : ترجيح قول زيد بن ثابت على قول غيره من الصحابة (حديث :١٢٥٥٦) (٦/ ٢١١) السنن الكبرى : أحمد بن الحسين البيهقي ، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ١٩٩٤م تحقيق محمد عطا ، والحاكم في المستدرك (حديث :٥٧٨١) (٣/ ٤٢٢) وقال :صحيح إن كان ثابت بن زيد سمعه من زيد بن ثابت ولم يخرجاه ووافقه الذهبي، الألباني (السلسلة الصحيحة) (حديث : ١٨٧) (١/ ١٨٦)، سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها: للألباني ـ الناشر: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض ـ الطبعة: الأولى (لمكتبة المعارف).

٢ـ حديث عبيد الله بن أبي رافع قال:" سمعت عليا رضي الله عنه يقول: بعثني رسول الله ﷺ أنا والزبير والمقداد بن الأسود قال:" انطلقوا حتى تأتوا روضة خاخ، فإن بها ظعينة[١] ومعها كتاب، فخذوه منها " فانطلقنا تعادى بنا خيلنا حتى انتهينا إلى الروضة، فإذا نحن بالظعينة، فقلنا : أخرجي الكتاب؛ فقالت: ما معي من كتاب؛ فقلنا : لتخرجن الكتاب أو لتلقين الثياب، فأخرجته من عقاصها، فأتينا به رسول الله ﷺ فإذا فيه من حاطب بن أبي بلتعة إلى أناس من المشركين من أهل مكة، يخبرهم ببعض أمر رسول الله ﷺ فقال رسول الله ﷺ :" يا حاطب، ما هذا ؟ قال : يا رسول الله، لا تعجل عليَّ، إني كنت امرأ ملصقًا في قريش، ولم أكن من أنفسها، وكان من معك من المهاجرين لهم قرابات بمكة، يحمون بها أهليهم وأموالهم، فأحببت إذ فاتني ذلك من النسب فيهم أن اتخذ عندهم يدًا يحمون بها قرابتي، وما فعلت كفرًا ولا ارتدادًا ولا رضًا بالكفر بعد الإسلام، فقال رسول الله ﷺ :" لقد صدقكم " قال عمر : يا رسول الله دعني أضرب عنق هذا المنافق، قال:" إنه قد شهد بدرًا، وما يدريك لعل الله أن يكون قد اطلع على أهل بدر فقال اعملوا ما شئتم، فقد غفرت لكم ""[٢].

٣ـ حديث أنس رضي الله عنه قال:" أتى علي النبي ﷺ وأنا ألعب مع الغلمان، فسلم علينا، فبعثني في حاجة فأبطأت على أمي فلما جئت قالت :ما حبسك ؟ قلت :بعثني رسول ﷺ لحاجة؛ قالت: ما حاجته؟ قلت: إنها سر؛ قالت :لا تحدثن بسر رسول الله أحدًا ""[٣].

---

(١) (روضة خاخ) هي بخاءين معجميتين هذا هو الصواب الذي قاله العلماء كافة من جميع الطوائف وفي جميع الروايات والكتب وهي بين مكة والمدينة بقرب المدينة (فإن بها ظعينة) الظعينة هنا الجارية وأصلها الهودج وسميت بها الجارية لأنها تكون فيه (تعادى) أي تجري (عقاصها) أي شعرها المضفور جمع عقيصة] مسلم في كتاب :فضائل الصحابة، باب : فضل أهل بدر رضي الله عنهم ، تعليقاً على ألفاظ (حديث :٢٤٩٤)(٤/ ١٩٤١).

(٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه في كتاب: الجهاد ، باب : الجاسوس (حديث ٧ ٣٠٠)، و مسلم في كتاب :فضائل الصحابة، باب : فضل أهل بدر رضي الله عنهم (حديث :٢٤٩٤)(٤/ ١٩٤١).

(٣) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه في كتاب : فضائل الصحابة، باب : فضل أنس رضي الله عنه (حديث : ٢٤٨٢)(٤/ ١٩٢٩).

٤- حديث فاطمة رضي الله عنها قالت:"ما كنت لأفشي سر رسول ﷺ"[١].

٥- حديث عبد الله بن جعفر رضي الله عنهم قال:" أردفني رسول الله ﷺ ذات يوم خلفه فأسر إلي حديثا لا أحدث به أحدًا من الناس"[٢].

فالأحاديث تدل بمجلها على وجوب حفظ السر، ومن ذلك الأسرار الوظيفية.

الآثار:

١- كان عمر رضي الله عنه يختص المتميزين من الصحابة بالعلم والإيمان والرأي، فيختارهم ليكونوا أهل مشورته، وقد أدخل فيهم عبد الله بن عباس رضي الله عنهما على صغره، فقال له أبوه العباس: "يا بني أرى أمير المؤمنين يقربك ويخلو بك ويستشيرك مع ناس من أصحاب رسول الله ﷺ فاحفظ عني ثلاثا: اتق الله ولا تفشين له سرا، ولا يجربن عليك كذباً، ولا تغتابن عنده أحداً" قال عامر: فقلت لابن عباس يا أبا عباس كل واحدة خير من ألف. قال: نعم ومن عشرة آلاف[٣].

٢- " أسرَّ معاوية رضي الله عنه إلى الوليد بن عتبة حديثًا فقال الوليد لأبيه: يا أبت إن أمير المؤمنين أسر إلي حديثاً وما أراه يطوي عنك ما بسطه إلى غيرك؟ قال: فلا تحدثني به فإن من كتم سرك كان الخيار له، ومن أفشاه كان الخيار عليه، قال: قلت: يا أبت وإن هذا ليدخل بين الرجل وبين أبيه؟ قال: لا

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه في كتاب : المناقب، باب : علامات النبوة (حديث: ٣٦٢٣)، و الإمام مسلم في كتاب : فضائل الصحابة، باب : فضائل فاطمة بنت النبي صلى الله عليه وسلم (حديث : ٢٤٥٠) (٤/ ١٩٠٤).

(٢) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه في كتاب : فضائل الصحابة، باب فضائل عبد الله بن جعفر (حديث :١٢٤٢٩) (٤/ ١٨٨٦)، وكتاب : الحيض .باب : ما يستتر به لقضاء حاجة (حديث :٣٤٢) (١/ ٢٦٨).

(٣) أحمد بن حنبل، أبو عبد الله الشيباني: فضائل الصحابة، ط ١، تحقيق وصي الله محمد عباس - مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤٠٣ هـ -١٩٨٣ م - فضائل عبد الله بن عباس (١٨٦٢) (٢/ ٩٥٧)، البيهقي: السنن الكبرى كتاب : قتال أهل البغي ، باب : ما على السلطان من منع الناس عن النميمة (حديث : ١٦٤٥٥)(٨/ ١٦٧).

والله، ولكن أحب أن لا تذلل لسانك بأحاديث السر، فأتيت معاوية رضي الله عنه فحدثته فقال: يا وليد أعتقك أخي من رق الخطأ"[1].

المعقول:

إن حفظ الأسرار ضرورة وظيفية وذلك للأسباب التالية:

١ـ أن في حفظها أداء للأمانة الذي أؤتمن الموظف عليها بحكم مهنته[2].

٢ـ أن حفظها يغرس الثقة بين الموظف ورئيسه، وبين الموظف والجمهور الذين يضطرون إلى كشف أسرارهم أمامه ولولا الحاجة ما كشفوها[3].

٣ـ أن في حفظها حفظ لهيبة ومكانة صاحب السر.

٤ـ أن في حفظها تحقيق لمصلحتين مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة[4].

٥ـ أن ذلك مفتاح لنجاح المؤسسة، فهو الركيزة الأساسية في كل نظام إداري فبدونه لا تتحقق الأهداف المرجوة.

من خلال هذه الأدلة يتبين لنا أن الشريعة الإسلامية قد أمرت الناس بحفظ الأسرار المشروعة ونهت عن إفشائها بصفة عامة، لما فيه من ضرر على صاحبها، وتأكد هذا المعنى بصورة واضحة في موظفي الدولة، فيجب على الموظف أن يلتزم بها وأن يحافظ عليها، وعليه إذا علم سرًا أو أؤتمن عليه أن لا يفشيه[5].

---

(١) ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبيس، الصمت وآداب اللسان، ط ١ (تحقيق : أبو إسحاق الحويني) دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤١٠ هـ (٤٠٧) (١/ ٢١٤) ، الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد (ت ٥٠٥ هـ) : إحياء علوم الدين، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢ م ، ج٣ ص ١٧٨.

(٢) ابن خلدون: المقدمة ، ص ٣٠٩ مرجع سابق.

(٣) د/ أحمد محمد بدوي: جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٤) د/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٦ م ص ٢٠٢ ـ٢٠٥.

(٥) د/ علي داود الجفال: أخلاقيات الطبيب مسؤوليته وضمانه الأحكام المتعلقة ببعض الأمراض المستعصية، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، مجلد (٢) (١٦٦٧٢)، محمد أنس قاسم جعفر: المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢ هـ-١٩٩٢ م، ص ٣٦ - ٣٧.

قال الطرطوشي:" واعلم أن كتمان السر من الخصال المحمودة في جميع الخلق، ومن اللوازم في حق الملوك، ومن الفرائض الواجبة على الوزراء وجلساء الملوك والأتباع"[1].

هذا هو موقف الشريعة من حفظ الأسرار، فإظهار السر كإظهار العورة، فكما يحرم كشفها يحرم إفشاؤه ويجب كتمانه[2].

فالواجب أن إفشاء السر دون مقتضٍ شرعي موجب للمؤاخذة شرعًا، وهذا يعني أن الأصل في حكم إفشاء السر الذي أمر الشرع بكتمانه هو الحظر، فالإسلام قد أوصى بصيانة الأسرار للأمة كلها وهذا متفق عليه.

ولكن هناك بعض الحالات التي يكون إفشاء السر يكون فيها واجباً، وهناك أيضاً بعض الحالات التي يجوز فيها إفشاء السر، ومن ذلك:

*** الحالات التي يجب فيها إفشاء السر:**

الحالة الأولى: إلزام الإفشاء متى كان كتمان السر مؤدياً إلى مفسدة أعظم من مصلحة حفظه، فمثلا إذا عهد شخص بسر إلى آخر مضمونه ارتكاب جريمة، فعلى من عرف هذا السر أن يفشيه؛ وذلك لكون المصلحة المرجوة في إفشائه أعظم من المفسدة المترتبة على إفشائه والقواعد الفقهية مقررة لذلك منها:

١- " لا ضرر ولا ضرار "[3] فإن إفشاء السر في هذه الحالة ليس فيه ضرر ولا ضرار على من أفشى سره.

---

(١) أبو بكر محمد بن الوليد الفهري الطرطوشي:(٤٥١ هـ - ٥٢٠ م) ، سراج الملوك، ط ١ ، (حققه : محمد فتحي أبو بكر) ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤ م ج ١، ص ٢٠٧.

(٢) د/ محمد عبد الرءوف المناوي : فيض القدير شرح الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير ، ط ١ دار الكتب العملية ، بيروت ـ ١٤١٥هـ - ١٩٩٤ م - ضبطه وصححه احمد عبد السلام ـ ج ٤ ، ص ١٩٢.

(٣) حديث :" لا ضرر ولا ضرار " حديث مشهور عند أهل العلم وقاعدة شرعية من جوامع كلم النبي صلى الله عليه وسلم، فقد رواه مالك في الموطأ، والحاكم في المستدرك وغيرهما، وصححه غير واحد من أهل العلم. قال الحاكم :صحيح الإسناد على شرط مسلم. وحسّن الحديث ابن الصلاح فقال:هذا الحديث أسنده الدارقطني من وجوه ومجموعها يقوي=

٢ـ " إذا تعارضت مفسدتان روعي أعظمهما بارتكاب أخفهما "[١]، فمفسدة السكوت عن إفشاء السر المتضمن فعل الجريمة أعظم ضررًا من مفسدة إفشائها.

٣ـ " تحقيق المصلحة العامة التي تقضي بتحمل الضرر الخاص لدرء الضرر العام "[٢]، والضرر الخاص هو الواقع على طالب حفظ السر، بينما الضرر العام هو الواقع على المجتمع، وهو الذي تقتضي المصلحة حمايته، ففي هذا الإفشاء درء المفسدة عن المجتمع وجلب مصلحة له، ودرء مفسدة عن الفرد وجلب لمصلحة له.

وهذه الحال تنطبق على كل ما تدعو الضرورة لكشفه، حيث أن واجب الستر فيما تقدم قد يترك لما هو أوجب منه.

وقد تحقق هنا:" لأن الشريعة الإسلامية جاءت بتحصيل المصالح وتكميلها، وتعطيل المفاسد وتقليلها، وأنها ترجح خير الخيرين وتحصل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما، وتدفع أعظم المفسدتين باحتمال أدناهما[٣].

الحالة الثانية: إلزام إفشاء السر متى كان إلزام الأمر بالإفشاء صادرًا عمن له صفة الإلزام شرعًا، كالقضاء والجهات الأمنية.

وضابط ما سبق: أن الضرورة تقدر بقدرها، فليس للموظف إذا وجب عليه إفشاء السر أن يفشي منه إلا بالقدر الذي يؤدي إلى المصلحة، وبأسلوب بعيد عن التجريح والتشهير، بل بأحسن لفظ وأجوده.

=الحديث ويحسنه وقد تقبله جماهير أهل العلم واحتجوا به، وقول أبي داود إنه من الأحاديث التي يدور عليها الفقه يشعر بكونه غير ضعيف اهـ، نقله عنه ابن رجب، وقوى الحديث النووي رحمه الله في الأربعين فقال: له طرق يقوي بعضها بعضا، وتبعه ابن رجب فقال: وهو كما قال. وذكر أن الإمام أحمد استدل به (جامع العلوم والحكم ص٢١٠) ط: الرسالة.

(١) الزرقا: شرح القواعد الفقهية، ص ٢٠١، ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ص ٩٨.

(٢) الزرقا: شرح القواعد الفقهية، المرجع السابق، ص ١٩٧.

(٣) ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت ٧٢٨ هـ) (مجموع الفتاوى) تحقيق: (عامر الجزائر وأنوار الباز)، دار الوفاء، المنصورة، مكتبة العبيكان، الرياض ١٤١٨ هـ-١٩٩٧ م- ج ٢، ص ٤٨.

كما ليس له أن يستمر في إفشائه إذا زال السبب للإفشاء الموجب، فإذا زال الموجب عاد الواجب عملاً بالقاعدة الشرعية:" ما جاز لعذر بطل بزواله"[١].

* **وأما الحالات التي يجوز فيها إفشاء الأسرار هي ما يلي:**

الحالة الأولى: أن يبوح بالسر صاحب السر نفسه، إذ لم يعد عنده سرًا فيكتم.

الحالة الثانية: أن يأذن صاحب السر في إفشائه، فإن أذن فلحامل السر أن يحدث به، فإذا حدث به أحدًا أداه على أحسن وجه واختار أجود ما سمع.

الحالة الثالثة: انقضاء الأضرار والمفاسد التي يتضرر بها المكتوم عنه أو غيره من جميع نواحيها بدنيًا ومعنويًا وماليًا.

وهذا كله يشبه ما تقدم ذكره في ارتفاع واجب حفظ الأسرار وعدم مسألة الموظف في القانون فيما إذا أذنت السلطة المختصة بإفشائه، أو أذن الفرد صاحب السر بإفشائه، وذلك كالأسرار التي خرجت عن عهد حفظها ونشرت بين الناس بأي وسيلة كانت[٢].

وبناءً على ما تقدم فإن: إفشاء السر لمن لا يحق له ذلك هو معصية، والمعصية تستوجب الإثم والعقوبة، والعقوبة التي فرضها الفقهاء على مثل هذه الحالة تدخل في باب التعزير[٣] باعتبار أن إفشاء السر في ذاته معصية لا حد فيها ولا كفارة وكل معصية لا حد فيها ولا كفارة فالواجب فيها التعزير[٤]، فتكون عقوبة الموظف الذي يفشي السر في الشريعة الإسلامية عقوبة تعزيرية.

---

(١) الزرقا، شرح القواعد الفقهية، ص ١٨٩، ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ص ٩٥.

(٢) د/ محمد سليمان الأشقر: أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ط ١، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠١ م/ ٦٢- ٦٣.

(٣) التعزير : هو تأديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة غالباً. أبو جيب، القاموس الفقهي، ص ٢٥٠.

(٤) ابن تيمية: الفتاوى الكبرى، ج ٥، ص ٥٢٩.

غير أن المعاصي تتفاوت في درجاتها ومراتبها[1]، بحسب ما تفضي إليه من مفاسد وأضرار، فلذا يلزم أن يكون التعزير متناسبًا مع حال الواقعة -أي جريمة كشف السر- فكلما كانت المعصية خفيفة الضرر، لزم أن يكون التعزير أخف، والعكس بالعكس[2].

قال الإمام ابن القيم[3] رحمه الله تعالى:" لما كانت مفاسد الجرائم متفاوتة، وغير منضبطة، في الشدة والضعف والقلة والكثرة ... جعلت عقوباتها راجعة إلى اجتهاد الأئمة وولاة الأمور بحسب المصلحة في كل زمان ومكان، بحسب أرباب الجرائم في أنفسهم، فمن سوى بين الناس في ذلك وبين الأزمنة والأمكنة والأحوال لم يفقه حكم الشرع "[4].

فاعتبر رحمه الله تعالى، تفاوت العقوبات على المعاصي متناسبًا مع خطورة الجريمة المرتكبة، ولما كان تقدير مثل هذه العقوبات راجع إلى اجتهاد الأئمة وولاة الأمور بمراعاة المصلحة وأحوال أرباب الجرائم في كل زمان ومكان فإنه ينبغي مطابقة العقوبة للجناية وملاءمتها لها ،فإن لم يكن في الشريعة ذكر عقوبة لذنب " فمن العدل أن يجعل عقوبة ذلك الذنب واسطة بين غليظ الذنوب ولينها، وأن يجعل الحكم عليه فيه ونفسه طيبة، وذكر القصاص منه على بال"[5].

---

(١) القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس (ت ٦٨٤ هـ): الفروق وأنوار البروق في أنواء الفروق وبحاشيته كتابين تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية: للشيخ محمد علي بن حسين المالكي، ط ١، ضبطه : خليل المنصور، دار الكتب العلمية ، بيروت، ١٤١٨ هـ-١٩٩٨م، ج ٣١٩ .

(٢) ابن تيمية: السياسة الشرعية ، ص ٨٦.

(٣) الإمام ابن القيم هو : أبو عبد الله شمس الدين محمد بن أبى بكر الزرعي ، الدمشقي ، الحنبلي المتوفى ٧٥١ هـ وله العديد من المؤلفات ، منها : إعلام الموقعين ، والطرق الحكمية في السياسة الشرعية وغيرهما ، انظر : البداية والنهاية لابن كثير ١٤/ ٢٣٤ ، والأعلام للزركلي ٦/ ٥٦ .

(٤) ابن القيم، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر : إعلام الموقعين عن رب العالمين ، (تحقيق : طه عبد الرءوف سعد) ، دار الجيل ، بيروت ، ١٩٧٣ م ، ج ٢، ص ١٢٨.

(٥) ابن الأزرق ، أبو عبد الله محمد بن علي قاسم : بدائع السلك في طبائع الملك ، (تحقيق : علي سامي النشار)، منشورات وزارة الأعلام ، العراق ، دار الحرية ، بغداد ، ج ٢ ، ص١٩٣.

فإنهم ذكروا في عقوبة من أذاع سرًا وأفشاه أن لولي الأمر عزله وإبعاده قال ابن سماك: "

... وينبغي للملك أن يكتم أسراره حتى من الأب والابن والأخ والزوجة والصديق، فإن الملك لا يحتمل ثلاث رجال صفة أحدهم أن يطعن على ملكه، وصفه الآخر أن يذيع أسراره، وصفة الآخر أن يخونه، فإذا علم الملك أنه أذاع سره وأفشاه أطرحه وأقصاه، فإن كان من أهل المراتب حطه عن مرتبته، وإن كان من أصحاب الأعمال أمر بأن لا يستعان به، وإن كان من أهل الخدمة أمر بعزله وإسقاط رزقه، وإن كان من الندماء أمر بأن يحجب عنه"[(١)].

المظهر الثالث: من مظاهر الانحرافات التنظيمية (الإهمال الوظيفي):

أولاً: موقف المشرع من الإهمال الوظيفي:

يلتزم الموظف العام بواجبات متعددة، تبدأ من تاريخ تسلمه العمل، بحيث إذا خرج عن هذه الواجبات أمكن مساءلته تأديبيًا[(٢)].

وهذا ما نص عليه المشرع في المادة (٧٦) بند (١) من قانون العاملين المدنيين المصريين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م .

يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه:

" أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ".

ومن مظاهر هذا الخروج: الإهمال في أداء الوظيفة .

---

(١) ابن سماك، أبو القاسم محمد بن أبي العلاء، محمد بن محمد: رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٤ م ص ١٢٦.

(٢) محمد أنس قاسم جعفر: المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢ هـ -١٩٩٢ م، ص٣٦.

والمقصود بالإهمال الوظيفي: " تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات[1] الموكولة إليه بحكم وظيفته، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر "[2].

وهذا الإهمال من الموظف العام يقع بأفعال متعددة إيجابية أو سلبية، وأغلب صوره وأحواله تقع عن عمل إيجابي كان يجب عليه الإقدام عليه، فالإهمال في جوهره موقف سلبي إلا أنه يتصور أن يقع في أحوال نادرة بأفعال إيجابية[3].

وهذا المظهر من مظاهر الانحرافات التنظيمية يعود تجريمه إلى حماية ركيزة أساسية للوجود الاجتماعي، هي كف العاملين عن الاستهتار بالمال العام المعهود إليهم بصيانته أو استخدامه لصالح الشعب، وكف الاستهتار بحسن سير الإدارة، والضرب على غفلتهم وعدم مبالاتهم بحسن أداء العمل الوظيفي المسخر في سبيله، وعلى توانيهم وتكاسلهم في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطل الانتفاع بالمال العام، أو إلحاق الإضرار بمصالح الأمة[4].

* **ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية:**

أولا : التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة.

ثانيا : التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال.

---

(١) ولا عبرة لمصدر تلك الواجبات فقد يكون مصدرها نص قانوني أو لائحة أو قرارات إدارية أو أوامر مصلحية أو منشورات داخلية أو تعليمات مكتوبة أو شفوية أو العرف. أحمد محمد أحمد عبد اللطيف: جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات، مكتبة الرسالة الدولية، القاهرة، ص ٤٩٠.

(٢) المرجع السابق نفسه، ص ٤٧٨.

(٣) يتحقق الإهمال بالسلوك الإيجابي عندما يمارس الموظف اختصاصه على وجه يغفل فيه إتباع القواعد القانونية أو الفنية التي كان يتعين عليه التزامها كي يؤدي عمله على الوجه الصحيح، ويتحقق الإهمال بالسلوك السلبي بالامتناع عن ممارسة اختصاصه، نواف كنعان: القانون الإداري " الكتاب الثاني"، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٤) رمسيس بهنام: قانون العقوبات جرائم القسم الخاص، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩ م، ص ٤٢٤.

ثالثا : القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي[1].

رابعا : التغيب عن العمل بدون إذن وبغير سبب قانوني ، أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل أو انصرافه دون إذن رسمي.

وهذا كله بسبب مخالفة الموظف إتباع القواعد القانونية أو الفنية التي تكفل حسن أداء العمل، فالتزام الموظف بهذه المواعيد ليس التزامًا شكلياً إنما هو التزام موضوعي ليس الهدف تواجد الموظف في جهة الإدارة، وإنما الهدف الأساسي قيام الموظف باختصاصه خلال هذه الفترة بدقة، ونشاط، وسرعة، وأمانة، فيبذل فيه جهده وطاقته في حدود المعقول مراعياً في ذلك مصلحة الإدارة اللازمة لحسن سير العمل[2].

وفي جميع الأحوال يجب أن يكون العمل الذي امتنع الموظف عن أدائه، أو تأخر في تنفيذه مما يدخل في مجال اختصاصه[3].

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من الإهمال الوظيفي:

سبق النظام الإسلامي ما ذهب إليه نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين من وجوب التزام الموظف بأداء واجباته على أفضل وجه من غير تراخ ولا إهمال، إذ في ذلك مخالفة لما افْتُرِضَ عليه من وجوب الالتزام في جميع الأعمال، وفي كل الأزمان، ومن المحافظة على أوقات العمل وأداء عمله بأمانة وانضباط[4].

ولذا فالنظام الإسلامي يرفض إهمال الموظف في وظيفته رفضًا باتاً، حيث يعد التزام الموظف بواجبات وظيفته الموكولة إليه من الوفاء بالعهود والعقود، فيقابل حق أداء الأجر واجب أداء العمل .

---

(١) محمد أنور حمادة: الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص ٨٤.

(٢) محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢١٢.

(٣) أحمد محمد أحمد عبد اللطيف: جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات، مرجع سابق ص ٤٨٨.

(٤) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث، ط ١ مطبعة السعادة، ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢ م ص ٨٠.

والأداء هنا ليس هو الإنجاز بأي شكل وحسب، وإنما هو إنجاز العمل بالشكل المرضي وبأقصى الإمكانيات المتوافرة لدى الموظف؛ لأنه ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط إليه؛ إذ العلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة تعاقدية والعقد واجب الوفاء[(1)].

قال الله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَوْفُواْ بِالْعُقُودِ ....} [المائدة: ١]، وقال الله تعالى: { وَأَوْفُواْ بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْؤُولاً } [الإسراء: ٣٤].

وأداء الأعمال التي يقوم بها الموظف العام أمانة بينه وبين ضميره وبين خالقه[(2)].

قال الله تعالى: { وَقُلِ اعْمَلُواْ فَسَيَرَى اللّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ } [التوبة: ١٠٥].

فالإسلام يربي الفرد – ومنه الموظف- على أن يكون في قمة عطائه وإنجازه كماً ونوعًا، حتى يكون الموظف عضوًا بناءً مساهمًا في إقامة مجتمع الكفاية الذي يسعى الإسلام لإيجاده.

ولهذا جاءت النصوص الشرعية تحث الموظف على إتقان العمل الموكول إليه، والإتيان به بأكمل وجه، قال الله تعالى في توجيهه لنبيه داوود عليه الصلاة والسلام: { أَنِ اعْمَلْ سَابِغَاتٍ وَقَدِّرْ فِي السَّرْدِ وَاعْمَلُوا صَالِحًا إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ } [سبأ: ١١]، أي: أحكم نسجها وصنعها[(3)]، فأمره الله تعالى بإحكام العمل وإتقانه.

وقال الله تعالى: { إِنَّا جَعَلْنَا مَا عَلَى الْأَرْضِ زِينَةً لَّهَا لِنَبْلُوَهُمْ أَيُّهُمْ أَحْسَنُ عَمَلًا } [الكهف: ٧].

---

(١) محمد عبد الله الشباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٢) علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث ، مرجع سابق ص ٨٠.

(٣) الشوكاني: فتح القدير ، ج ٤، ص ٤٤٨.

وعن عائشة رضي الله عنها أن رسول الله ﷺ قال:" إن الله عز و جل يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه "(1).

بل جعل الله تعالى: الإتقان في العمل سبيلاً إلى محبته ورضاه.

قال تعالى: { ....وَأَحْسِنُوٓاْ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُحْسِنِينَ }[البقرة: ١٩٥].

وقد نبه رسول الله ﷺ العامل على أن ما يكسبه في إتقانه للعمل هو خير كسب، حيث قال:" خير الكسب كسب يد العامل إذا نصح "(2).

والتاريخ الإسلامي وافر في مواقفه في التأكيد على واجب الإتقان في العمل ومنع الإهمال فيه ومن ذلك: أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يلقن قومه العمل ويبتعد بهم عن حياة الكسل، وكان دائمًا ينصح كُتَّابَه وعماله بقوله:" إن القوة على العمل أن لا تؤخروا عمل اليوم فإنكم إذا فعلتم ذلك تناءبت - كَثُرَت - عليكم الأعمال فلا تدرون بأيها تبدؤون وأيها تأخذون "(3).

ومن أجل هذا ذكر الفقهاء أن من له وظيفة عامة، كولاية وتعليم ونحو ذلك، وكان يقرأ القرآن فإن المختار له أن يوظف لنفسه قراءة ما يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة.

قال النووي:" وقد كان للسلف عادات مختلفة فيما يقرؤون في كل يوم أحوالهم وأفهامهم ووظائفهم، فكان بعضهم يختم القرآن في كل شهر... والمختار أنه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه

---

(1) أخرجه الطبراني: في المعجم الأوسط (حديث: ٨٩٧) (١/ ٢٧٥) المعجم الأوسط - المؤلف : أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني الناشر : دار الحرمين - القاهرة، ١٤١٥ هـ تحقيق : طارق بن عوض الله بن محمد،عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني ، أخرجه البيهقي: في شعب الإيمان (حديث: ٥٣١٢) (٤/ ٣٣٤) ، الألباني (صحيح الجامع) (حديث: ١٨٨٠) (١/ ٣٨٣) وقال :حديث حسن.

(2) أخرجه الإمام أحمد في مسنده (حديث: ٨٣٩٣) (٢/ ٣٣٤) مسند الإمام أحمد بن حنبل - المؤلف : أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني ـ الناشر : مؤسسة قرطبة - القاهرة، وقال محققه شعيب الأرنؤوط :إسناده صحيح رجال ثقات رجال الشيخين ، الألباني: (صحيح الجامع) (حديث:٣٢٨٣) (١/ ٦٢٢) وقال: حسن.

(3) الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير: تاريخ الأمم والملوك، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧ هـ، ج ٣، ص ٥٣٣.

الدوام عليه في حال نشاطه وغيره، هذا إذا لم تكن لـه وظـائف عامـة أو خاصـة يتعطل بإكثار القرآن عنها، فإن كانت له وظيفة عامة كولاية وتعليم ونحو ذلك، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وغـيره مـن غـير إخـلال بشيء من كمال تلك الوظيفة وعلى هذا يحمل ما جاء عن السلف "[1].

وتحقيقًا لهذا كان عمر رضي الله عنه يكـافئ مـن يعمـل بجـد وإخـلاص، فكان يعطى لمن يرسله بالصحف إلى بلد ما مائتي درهم إذا جد ووصل في الأجل المحدد، ويعاقبه بالحرمان من أجرته إذا تكاسل أو أهمل .

فقد كتب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري:" إني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف، فإذا أتاك لكذا وكـذا فأعطـه مـائتي درهـم، وإن جاءك بعد ذلك فلا تعطه شيئًا، واكتب إلي في أي يوم قدم عليكم "[2].

وعلى ذلك فإن الشريعة الإسلامية ترى إيقاع العقوبة على مرتكبي الإهمال في وظيفتهم، فهو أصل متفق عليه؛ إذ كل من فعل محرماً أو ترك واجبـاً اسـتحق العقوبة، فإن لم تكن عقوبته مقدرة في الشرع كانت تعزيرًا يجتهد بها ولي الأمر[3].

وهذا هو الحال في إهمال الموظـف في وظيفتـه، وهـي تختلـف في مقاديرهـا وصـفاتها بحـسب كـبر الـذنوب وصـغرها، وبحـسب حـال المـذنب في قلتـه وكثرته[4]، لذلك فقد سوغ الشارع للإمام أن يقدر التعزير في ضـوء الملابـسات المحيطة بالجرم وصاحبه، بناء على قاعـدة " التعزير إلى الإمام على قدر عظم الجرم وصغره "[5].

وعلى هذا فإذا صدر من الموظف إهمال في عملـه فـإن للدولـة أو صـاحب العمل الحق في معاقبته، وقـد فـرض القـانون ثلاثـة أنـواع مـن العقويـات عـلى مرتكبي الإهمال :

---

(١) النووي: شرح صحيح مسلم (٨/ ٢٣).

(٢) ابن سعد، أبو عبد الله محمد بـن منيـع البـصري: الطبقـات الكـبرى، (تحقيـق: إحـسان عباس) دار صادر - بيروت، ١٩٦٨م ج ٧، ص ١٢٦.

(٣) ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص ٣٧.

(٤) ابن تيمية : الحسبة، ط ١، دار ابن حزم، بيروت، ١٤٢٤ هـ -٢٠٠٤ م. ص ٩٩.

(٥) علي أحمد الندوي :القواعد الفقهية ، مرجع سابق، ص ٩٤.

الأولى: العقوبة التأديبية[1]:

وهي ما يوافقها في الشريعة الإسلامية عقوبة التعزير، إذ طبق المسلمون هذا النوع من العقوبة على الموظف، فقد عاقب عمر رضي الله عنه أحد كتاب واليه أبي موسى الأشعري رضي الله عنه عندما رفع إليه كتابًا قال فيه: (من أبو موسى) بدلاً من (أبي موسى)، فأمر عمر رضي الله عنه أبا موسى الأشعري رضي الله عنه أن يوقع على هذا الموظف عقوبة تأديبية (تعزيرية) نتيجة خطئه في العمل بأن يضربه سوطًا واحدًا ويعزله من عمله[2].

فقد أراد عمر رضي الله عنه هنا أن يعلم الموظفين طريقة الجد في العمل والاهتمام به.

الثانية: العقوبة الجنائية:

التي تقع على الجرائم التي، هي محظورات شرعية زجر عنها الله تعالى بحد أو تعزير، ولها عند التهمة حال استبراء تقتضيه السياسة الدينية، ولها عند ثبوتها وصحتها حال استيفاء توجبه الأحكام الشرعية[3].

الثالثة: العقوبة المدنية:

حيث أقر فقهاء الشريعة مبدأ الضمان على ما يصدر من مخالفات على ترك الواجبات أو فعل المحرمات إن ترتب على ذلك أضرار مادية.

---

(١) مادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا ".

(٢) المتقي الهندي، علاء الدين علي بن حسام الدين(ت ٩٧٥ هـ) :كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال، ط ٥ (٢٩٥٥٠) (١٠/ ٣٠٩)، تحقيق : (بكري حياني وصفوة السقا)، مؤسسة الرسالة، ١٤٠١ هـ ١٩٨١ م، السيوطي : جامع الأحاديث (حديث: ٢٩٨٤١) (٢٧/ ١٥٦)، وكيع، أبو بكر محمد بن خلف بن حيان (ت ٣٠٦ هـ): أخبار القضاة، ط ١ (١/ ٢٨٦)(صححه وعلق عليه وخرج أحاديثه: عبد العزيز مصطفى المراغي) المكتبة التجارية الكبرى -مصر ١٣٦٦ هـ -١٩٤٧م.

(٣) الماوردي ،أبو الحسن علي بن محمد (ت ٤٥٠ هـ): الأحكام السلطانية،(تحقيق أحمد جاد) دار الحديث، القاهرة ص ٣٢٢.

حيث أقروا بلزوم الضمان على الأجير المشترك فيما تلف عنده بسبب تقصيره أو إهمال أو تعمد إفساده[1]، بخلاف ما تلف عنده من غير تعد منه ولا تفريط[2].

ومسألة تضمين الموظف بما تحت يديه يعود إلى ولي الأمر حسب ما يراه مصلحة للمجتمع، حيث أن " تصرف الحاكم على الرعية منوط بالمصلحة "[3].

* * *

---

(١) الكاساني،أبو بكر علاء الدين بن مسعود (ت ٥٨٧ هـ) : بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، ط ٢ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ١٤٠٦هـ ـ١٩٨٦م ج ٤ ص ٢١١، الدردير، أبو البركات أحمد بن محمد : الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك وبالهامش حاشية الشيخ احمد بن محمد الصاوي المالكي (خرج أحاديثه مصطفى كمال) ، دار المعرفة ، مصر ، ١٣٩٢ هـ ج ٤، ص ٤٧ ، الماوردي ، أبو الحسين علي بن محمد بن حبيب البصري (ت ٤٥٠ هـ) : الحاوي في فقه الشافعي ، ط ١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤ م ، ج ٦ ، ص ٥٠١ ، ابن قدامة: المغني، ج ٦، ص ١٢٨.

(٢) ابن رحال المعداني ، أبو علي الحسن(ت ١١٤٠ هـ) : كشف القناع عن تضمين الصناع، (دراسة وتحقيق محمد أبو الأجفان) ، ط ١، دار البشائر الإسلامية ، بيروت ، ١٩٩٦ م . ص ٩٤- ٩٦.

(٣) الندوي : القواعد الفقهية ، مرجع سابق، ص ٣١٧.

المبحث الثاني
من مظاهر الفساد الإداري
(الانحرافات السلوكية)

المطلب الأول
مفهوم الانحرافات السلوكية

ـ السلوك في اللغة:

السلوك : السين واللام والكاف أصل يدل على نفوذ شيء في شيء . يقال : سلكت الطريق أسلكه، وسلكت الشيء في الشيء أنفذته، والسلوك مصدر سَلك، ويقال : سلك طريق العضلين، يعني الباطل[1].

ـ السلوك اصطلاحا:

ويقصد به:" سيرة الإنسان وتصرفاته "[2]، أو هو " مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الإنسان تحت تأثير موقف معين ليحاول تحقيق أمر ما.

ـ الانحرافات السلوكية اصطلاحًا:

يقصد بها:" تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه "[3].

---

(١) ابن منظور: لسان العرب، باب الكاف، فصل السين (١/ ٤٤٢)، ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، باب السين واللام وما يثلثهما ج ١، ص ٥٦٨.

(٢) محمود رواس قلعجي: معجم لغة الفقهاء، ط ٢، دار النفائس، بيروت، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م ص ٢٤٩.

(٣) أحمد بن عبد الرحمن الشميري: مظاهر الانحراف الوظيفي مجلة التدريب والتقنية عدد (٥٧) ص٢٦ - ٢٨.

المطلب الثاني
مظاهر الانحرافات السلوكية

المظهر الأول: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:

أولاً: موقف المشرع من عدم المحافظة على كرامة الوظيفة :

يجب على الموظف أن يكون له سلوكاً عاماً أثناء الخدمة وخارجها ملائم للمهمة المخولة إليه .

وهذا يعني أنه خاضع لقواعد اللياقة والآداب العامة ومراعاة الاحترام والتوقير[1]، فالموظف ملزم بواجبات داخل نطاق الوظيفة وخارجها .

وهذا ما نص عليه المشرع في المادة (٧٦) بند (٣) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م حيث جاء فيه:

يجب على العامل :" أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك فى تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب ".

ومن واجبات الموظف خارج نطاق الوظيفة واجبات لا تتعلق بأداء العمل مباشرة، والتي منها ما كان ذا طابع أخلاقي كتجنب المسلك الشائن، أي المحافظة على كرامة الوظيفة[2]، والذي يسأل تأديبياً في مخالفته له بصفته فردًا من أفراد المجتمع حتى لو كان خارج البلاد[3].

ويقصد بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة": ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها "[4].

---

(١) د/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق ص ٢٦١.

(٢) د/ منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف "دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا" مرجع سابق ص ٥٧.

(٣) د/ زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٤) كنعان: القانون الإداري، ج ٢،مرجع سابق/ ص ١٤٩.

ومع هذا فإنه من الصعوبة وضع معيار لتمييز الأفعال الصادرة من الموظف خارج نطاق وظيفته يمكن اعتبارها ماسة بكرامة الوظيفة؛ إذ أن هناك اعتباران يحكمان تصرفات الموظف خارج نطاق الوظيفة :

الأول: الحرية الشخصية: إذ لا يجوز اعتبار أي فعل أو مسلك غير لائق يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية[1]، فحياة الموظف الخاصة ملكًا له، ومن حقه أن يحياها بعيدًا عن المراقبة، لكن يستحيل إقامة حد فاصل بين حياته داخل الوظيفة وحياته خارجها؛ لأن حياته الخاصة تنعكس حتماً على حياته الوظيفية، وتؤثر فيها، وسلوك الموظف الشائن خارج المرفق يمس بلا شك كرامة الوظيفة، ويقلل من اعتبارها في المجتمع ويفقده ثقة الناس واحترامهم[2].

الثاني: وجود جزاء جنائي ومدني للأفعال المنحرفة حسب الأحوال وفي حدود القانون.

وبالرغم من ذلك، فإنه يمكن وضع معيار لهذا الأمر)مع التسليم بصعوبته(؛ لاعتبار ما يصدر من الموظف خارج وظيفته يشكل مخالفة تأديبية، وهذا المعيار هو المعيار الذي يتضمن شقين[3]:

الأول: شكلي يضع بعين الاعتبار مكانة الموظف وطبيعة ومكان عمله.

والثاني: موضوعي يراعي مدى تأثير ارتكاب الفعل على عمل الموظف والجهاز الإداري.

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:

سبق النظام الإسلامي النظم الإدارية المعاصرة في التأكيد على واجب المحافظة على كرامة الوظيفة وأمرت به، إذ يعد هذا الواجب من أهم مرتكزات

---

(١) د/ منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف "دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا" مرجع سابق/ ص٥٨.

(٢) زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٣) منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف "دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا مرجع سابق/ ص٥٨ ـ ٥٩.

الوظيفة، وقد حث الإسلام عليه؛ لأن فيه يتحقق سائر الواجبات الأخرى من الطاعة والأمانة وأداء العمل وإتقانه وغير ذلك.

وهذا الواجب ليس شرط ابتداء يجب توافره في الموظف لشغل الوظيفة فحسب، بل هو مستمر حتى تركه لها، ومن مقتضيات هذا الواجب أن يلتزم الموظف بما يبعد الشبهة والتهمة عنه[1].

*** ويتجلى قوام هذا الواجب في التزامات ثلاثة:**

الأول: الالتزام بحسن الخلق :دل على ذلك مدح الله تعالى لصفيه محمد ﷺ بالخلق العظيم قال الله تعالى: { وَإِنَّكَ لَعَلَى خُلُقٍ عَظِيمٍ } [سورة القلم: آية ٤]، ولما سئلت عائشة رضي الله عنها عن خلق النبي ﷺ قالت:" كان خلقه القرآن"[2]، وهذا شأن سيرته ﷺ فعلاً وقولاً قال رسول الله ﷺ:" إن الفحش والتفحش ليسا من الإسلام في شيء، وإن أحسن الناس إسلامًا أحسنهم خلقًا "[3]، فهذا ما ينبغي على المسلمين كافة التحلي به ومنهم الموظف فيمتنع عن ارتكاب المنكرات أو الإقدام على المحظورات أو أن يضع نفسه موضع الشبهات[4]، فعن النعمان بن بشير رضي الله عنهما قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول:" الحلال بيِّن والحرام بيِّن، وبينهما مشتبهات لا يعلمها كثير من الناس، فمن اتقى المشبهات استبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات كراعٍ يرعى حول الحمى، يوشك أن يواقعه، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا

---

(١) محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٢) أخرجه الإمام أحمد في (مسنده) (حديث: (٢٤٦٤٥) (٦/ ٩١) وقال محققه شعيب الأرنؤوط :حديث صحيح، الألباني (صحيح الجامع)(حديث: ٨٩٤٢) (١ـ٨٩٥) وقال عنه صحيح.

(٣) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث: ٢٠٨٦٤) (٥/ ١٠٣) وقال محققه شعيب الأرنؤوط : حديث صحيح لغيره وهذا إسناد محتمل للتحسين ، الألباني (صحيح الترغيب والترهيب) كتاب :الأدب وغيره، باب: الترغيب في الحياة (حديث: ٢٦٥٠) (٣/ ٧)، وقال عنه: حسن.

(٤) محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

إن حمى الله في أرضه محارمه، ألا وإن في الجسد مضغة إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب "[1].

الثاني: الحفاظ على الهيبة وحسن المظهر: قال الله تعالى: {يَا بَنِي آدَمَ خُذُواْ زِينَتَكُمْ عِندَ كُلِّ مَسْجِدٍ وكُلُواْ وَاشْرَبُواْ وَلاَ تُسْرِفُواْ إِنَّهُ لاَ يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ} [الأعراف: ٣١].

فإنه وإن كان المأمور هو الأخذ بالزينة عند إرادة الصلاة وهي عبادة وهي الأعلى، فمن باب أولى أن يكون ما دونها آخذ بحكمها، وقد كان لرسول الله ﷺ لباسًا خاصًا يستقبل به الوفود، وهذا ما يجدر على الموظف الحرص عليه وتطبيقه، حيث تعد الهيبة وحسن المظهر من مستلزمات الحفاظ على كرامة الوظيفة.

لذا فقد أنكر عمر رضي الله عنه على عامله عندما قدم عليه أشعث مغبرًا يرتدي ثوباً غير نظيف فقال له:" إن عاملنا ليس بالشعث [2] ولا العافي "[3][4].

الثالث: الالتزام بحسن التعامل الوظيفي: فعلى الموظف أن يكون حسن المعاملة في العمل مع رؤسائه ومرؤوسيه والجمهور، ودليل ذلك ما تقدم من الأدلة الشرعية السابق ذكرها في الالتزام بحسن الخلق، حيث إن حسن معاملة الموظف مع زملائه يمثل عاملاً حيويًا على بعث روح الجماعة في نفوس العاملين مما يقوي عزمهم على العمل، ويساعد على سرعة إنجاز الأعمال[5].

---

(١) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه (٤١٧٨)(٥/ ٥٠).

(٢) الشعث: هو أن يتفرق الشعر فلا يكون متلبداً ، أبو إسحاق إبراهيم بن إسحاق الحربي (ت ٢٨٥ هـ): غريب الحديث ط١ تحقيق (سليمان إبراهيم) مركز البحث العلمي وإحياء التراث ، جامعة أم القرى ١٤٥٠هـ- ١٩٨٥م ج٢ ص ٥٨٩.

(٣) العافي : الطويل الشعر ، من عفا وبر البعير : إذا طال ووفر - الزمخشري، محمود بن عمر: الفائق في غريب الحديث، ط ٢،(تحقيق :علي محمد البجاوي، ومحمد أبو الفضل) دار المعرفة، بيروت، ج ٢ ص ٢٧١.

(٤) ابن أبي الحديد، شرح نهج البلاغة، مرجع سابق، ج ١٢ ، ص ١٦٥ . الزمخشري، الفائق في غريب الحديث، المرجع السابق، ج ٢ ص ٢٧١.

(٥) محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، مرجع سابق ص ٣٠٨.

وقد أوصى أبو بكر الصديق في رسالته إلى يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما حين أَمَّرَهُ على جيش المسلمين إلى الشام بحسن المعاملة فقال له: قد وليتك عملَ خالدٍ فإياك وعبية الجاهلية[1] فإن الله يبغضها ويبغض أهلها، وإذا قدمت على جندك فأحسن صحبتهم، وابدأهم بالخير وعدهم إياه[2].

وقد طبقت الإدارة الإسلامية هذا الواجب في سلوك موظفيها، حيث جعلت المساس بشرف الوظيفة وكرامتها من أسباب إنهاء الرابطة الوظيفية ومن ذلك:

١ـ عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه واليه على ميسان - النعمان بن عدي - عندما أنشد أبياتًا فيها ذكر الخمر لما فيها من الفحش[3].

٢ـ عزل عثمان بن عفان رضي الله عنه واليه على الكوفة الوليد بن عقبة لأنه شرب الخمر وصلى الفجر وهو مخمور، فصلى أربعًا ثم التفت إليهم فقال: أزيدكم، فرفع ذلك إلى عثمان رضي الله عنه فأمر به فجلده[4] ثم عزله[5].

لذلك ينبغي على الموظف من أجل المحافظة على كرامة وظيفته أن يكون حسن العبارة صادق القول مجانباً للكذب والمزاح، غير كثير الكلام مهذارًا، وغير

---

(١) عُبِّيَّة الجاهلية : أي الكبر - ابن الأثير، أبو السعادات المبارك بن محمد: النهاية في غريب الأثر(تحقيق :أحمد الزاوي ومحمود الطناجي) المكتبة العلمية - بيروت، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩م، ج ٣ ، ص ٣٦٩.

(٢) علي بن محمد ابن الأثير: الكامل في التاريخ، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٧م، ج ٢، ص ٢٥٣- ٢٥٤.

(٣) ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد (ت ٨٥٢ هـ): الإصابة في تمييز الصحابة، ط ١(تحقيق: علي محمد البجاوي) ، دار الجيل ، بيروت ، ١٤١٢ هـ ،ج ٦ ، ص ٤٤٧.

(٤) أخرجه أبو داود في سننه في كتاب: الجهاد، باب: قتل الأسير(حديث:٢٦٨٣) سنن أبي داود: أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، دار الفكر، بيروت - الطبعة الأولى١٩٩٠م تحقيق سعيد اللحام. وقال الألباني صحيح، وأحمد في (مسنده)(حديث :١٢٢٩) (١/ ١٦٦) وقال محققه شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح على شرط مسلم.

(٥) عبد الرحمن ابن خلدون: العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر، ط ٤، دار إحياء التراث، بيروت، ج ٢، ص ١٣٤، ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر(ت ٧٧٤ هـ): البداية والنهاية، ط ١، (تحقيق: علي الشيري) ، دار إحياء التراث، بيروت ، ١٤٠٨ هـ -١٩٨٨م ج ٧، ص ١٧٤.

متعرض بالناس مستخف بهم، ولا يكون ممن يشرب الخمر، وأن يكون حسن الهيئة والمظهر والمعاشرة سمح الخلق لين الجانب، سهل اللقاء، مجانباً للذات، كبير النفس، عالي الهمة، محبًا للكرامة(١).

المظهر الثاني: من مظاهر الانحرافات السلوكية (سوء استعمال السلطة):

أولاً: موقف المشرع من سوء استعمال السلطة:

تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف نفوذ وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه، أو لخدمة أهداف، أو مصالح حزبية، أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية، أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره؛ ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها(٢).

وهذا ما نص عليه المشرع في المادة (٧٦) بند (٢) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م حيث جاء فيه:

يجب على العامل :" أن يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه في الوقت المناسب.

ويقصد بسوء استعمال السلطة:" أن يبتغي الموظف بممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للأعمال الداخلة في هذا الاختصاص "(٣).

ويتمثل سوء استعمال السلطة في الحالات التي يترك فيها المشرع للموظف قدرًا من الحرية في ممارسة سلطاته ليقرر في حدود الصالح العام ما يراه محققاً لهذه

---

(١) ابن سماك، أبو القاسم محمد بن أبي العلاء: رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٤ م ص ٣٧-٣٨.

(٢) د/ نواف كنعان: القانون الإداري " الكتاب الثاني " ، مرجع سابق، ص ١٥٨ - ١٥٩.

(٣) د/ أحمد محمد أحمد عبد اللطيف: جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق، ص ٥٠٠.

الغاية[1]، فالفكرة الجوهرية في سوء استعمال السلطة تتحقق في أن الموظف يهدف من ممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للحقوق التي تدخل في اختصاصه، حيث يهدف المشرع من تخويل الموظف لهذه السلطة تحقيق المصلحة العامة، فإن ابتغى تحقيق مصلحة مخالفة لما حدده القانون له يكون فقد أساء استعمال سلطته[2].

ولو كان الهدف منه مصلحة عامة، ما دام أنه خرج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع التشريعات إلى تحقيق المصلحة العامة، كما يستوي في ذلك كله حسن النية وسوئها لدى الموظف في سوء استعمال سلطته التي خولها المشرع له.

ومن صور سوء استعمال السلطة " الواسطة " التي حظرها القانون.

ويقصد بالواسطة": طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة "[3].

*** ويمكن ملاحظة الواسطة من خلال ثلاثة منظورات[4]:**

المنظور الأول: المنظور القانوني: والذي يتمثل في حالتين: الأولى: في استخدام الواسطة لإنجاز عمل قانوني، كالحصول على وظيفة أو منفعة له حق فيها .

الثانية: استخدام الواسطة لإنجاز عمل غير قانوني، كالحصول على وظيفة أو مال ليس لصاحب الواسطة حق فيه وهذه جريمة قانونية.

---

(١) د/ فوزية عبد الستار: شرح قانون العقوبات – القسم الخاص/ الطبعة الثانية – دار النهضة العربية/ القاهرة ١٩٨٨م/ ص ١٨٢ .

(٢) د/ محمد أنور حمادة: الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،٢٠٠٢م/ ص٨٦.

(٣) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي: الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة" ، الرياض ، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، ١٩(٣٨) ص ٢٤٣.

(٤) الواسطة في الإدارة: المرجع السابق ص ٢٤٣ _ ٢٤٤.

الغاية[1]، فالفكرة الجوهرية في سوء استعمال السلطة تتحقق في أن الموظف يهدف من ممارسة اختصاصه تحقيق غاية مختلفة عن تلك التي حددها القانون للحقوق التي تدخل في اختصاصه، حيث يهدف المشرع من تخويل الموظف لهذه السلطة تحقيق المصلحة العامة، فإن ابتغى تحقيق مصلحة مخالفة لما حدده القانون له يكون فقد أساء استعمال سلطته[2].

ولو كان الهدف منه مصلحة عامة، ما دام أنه خرج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع التشريعات إلى تحقيق المصلحة العامة، كما يستوي في ذلك كله حسن النية وسوئها لدى الموظف في سوء استعمال سلطته التي خولها المشرع له.

ومن صور سوء استعمال السلطة " الواسطة " التي حظرها القانون.

ويقصد بالواسطة": طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة "[3].

*** ويمكن ملاحظة الواسطة من خلال ثلاثة منظورات[4]:**

المنظور الأول: المنظور القانوني: والذي يتمثل في حالتين: الأولى: في استخدام الواسطة لإنجاز عمل قانوني، كالحصول على وظيفة أو منفعة له حق فيها .

الثانية: استخدام الواسطة لإنجاز عمل غير قانوني، كالحصول على وظيفة أو مال ليس لصاحب الواسطة حق فيه وهذه جريمة قانونية.

---

(١) د/ فوزية عبد الستار: شرح قانون العقوبات – القسم الخاص/ الطبعة الثانية – دار النهضة العربية/ القاهرة ١٩٨٨م/ ص ١٨٢ .

(٢) د/ محمد أنور حمادة: الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،٢٠٠٢م/ ص٨٦.

(٣) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي: الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة" ، الرياض ، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، ١٩(٣٨) ص ٢٤٣.

(٤) الواسطة في الإدارة: المرجع السابق ص ٢٤٣ ـ ٢٤٤.

المنظور الثاني: منظور الإجراءات الإدارية: وذلك باستخدامها من أجل مخالفة الإجراءات الإدارية، كعدم استيفاء أوراق لازمة، واستخدامها من أجل تنفيذ إجراءات إدارية حينما يتقاعس الموظف في إنجازها.

المنظور الثالث: منظور الوسيط: وذلك بأن يكون الوسيط صديق الموظف أو أحد معارفه أو قريب الصلة له أو أحد أصحاب النفوذ السياسي أو الاجتماعي أو الإداري.

والسؤال الذي يثور ما موقف القانون من الفعل الناتج عن الواسطة؟

ويقصد بذلك: بيان مصير الأعمال التي مارسها الموظف متجاوزاً بها حدود سلطته؟

هل هي منعدمة الأثر أم باق أثرها؟

الإجابة على ذلك تتوقف على مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية وقواعد الاختصاص في العمل الذي مارسه الموظف، فالعمل الذي صدر من الموظف متجاوزًا به حدود سلطته يكون غير مشروع، لكنه لا يعد باطلا؛ لصدوره من موظف عام، إلا إذا خالف القواعد الشكلية أو الموضوعية، أو قواعد الاختصاص التي يطلب القانون توافرها في العمل الذي يمارسه كل موظف عام[١].

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من سوء استعمال السلطة (الواسطة) :

سبق النظام الإسلامي ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين من حظر استغلال الموظف نفوذه ونفوذ سلطته الوظيفية في أداء ما هو مخالف للنظام والتي منها الواسطة، ويقابل مصطلح الواسطة في الشريعة الإسلامية مصطلح الشفاعة، التي منها الشفاعة إلى الناس ويقصد بها: "كلام الشفيع في حاجة يطلبها لغيره إلى من يستطيع قضاءها كالملك[٢]، فهي

(١) د/ أحمد محمد أحمد عبد اللطيف: جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات، المرجع السابق، ص ٥٠٥.

(٢) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الموسوعة الفقهية الكويتية، ط ٢، دار السلاسل، الكويت، ١٤٠٤ هـ، ج ١٠، ص ٦٩.

على التحقيق : إظهار لمنزلة الشَفيع عند المشفَّع، وإيصال المنفعة إلى المشفوع له[1].

والشفاعة – الواسطة – في الشريعة الإسلامية قسمان:

شفاعة حسنة[2]، وشفاعة سيئة.

والذي يعنيا في هذا الأمر هو القسم الثاني الذي يشكل فعله في نظر الشريعة انحرافاً سلوكيًا يوجب مساءلة صاحبه، ويقصد بهذه الشفاعة السيئة - الواسطة : أن يشفع الشافع في إثم، كإسقاط حد بعد وجوبه، أو هضم حق وجب للغير، أو إعطائه لغير مستحقه، أو في تتميم باطل، أو دفع شر وجلب خير نظير رشوة أو عرض من أعراض الدنيا[3].

وهذا المفهوم موافق لمفهوم القانون للواسطة الذي هو:" طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح جهة معينة"[4].

وعليه فنصوص الشريعة من الكتاب والسنة والمعقول قاضية بحظر هذا النوع من الشفاعة ومن ذلك:

ـ من الكتاب :

١ـ قال الله تعالى: { مَّن يَشْفَعْ شَفَاعَةً حَسَنَةً يَكُن لَّهُ نَصِيبٌ مِّنْهَا وَمَن يَشْفَعْ شَفَاعَةً سَيِّئَةً يَكُن لَّهُ كِفْلٌ مِّنْهَا وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ مُّقِيتًا } [النساء: ٨٥].

---

(١) القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ٥، ص ٢٩٥.

(٢) الشفاعة الحسنة مندوب إليها على وجه العموم ، وهي :التوسط ابتغاء وجه الله تعالى في جلب نفع للناس أو دفع ضر عنهم في غير معصية ولا حد من حدوده ومن غير إبطال لحق لغير، الزمخشري: الكشاف، ج ١، ص ٤٤٠، النووي: شرح صحيح مسلم، ج ٦، ص ١٧٧-١٧٨.

(٣) الرازي: مفاتيح الغيب، مرجع سابق، ج ٥، ص ٣١١ ، النووي: شرح صحيح مسلم، مرجع سابق، ج ٦، ص ١٧٨ ،الزمخشري: الكشاف،مرجع سابق، ج ١، ص ٤٤٠، الموسوعة الفقهية، مرجع سابق، ج ٢٦، ص ١٣٢.

(٤) عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي:الواسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة ، مرجع سابق ، ١٩(٣٨) ص ٢٤٣.

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

تقرر الآية بأن كل شفاعة تؤدي إلى سقوط الحق وقوة الباطل يستحق صاحبها الوزر والإثم [1]، وهكذا الشأن في كل واسطة يقدم الموظف على فعلها تكون سبباً في تحقيق هذا المحظور.

٢ـ قال الله تعالى: { .... وَتَعَاوَنُواْ عَلَى الْبرِّ وَالتَّقْوَى وَلاَ تَعَاوَنُواْ عَلَى الإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَاتَّقُواْ اللّهَ إِنَّ اللّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ }[المائدة: من الآية ٢].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

نهى الله سبحانه وتعالى المؤمنين أن يتعاونوا على الباطل وعلى المآثم والمحارم [2]، والشفاعة في إسقاط حد، أو هضم حق الغير وإعطائه لغير مستحقه هو من باب التعاون المنهي عنه.

ـ من السنة:

حديث عائشة رضي الله عنها قالت:" أن قريشاً أهمتهم شأن المرأة المخزومية التي سرقت، فقالوا: ومن يكلم رسول الله ﷺ ومن يجترئ عليه إلا أسامة، حِبُّ رسول الله ﷺ فكلم رسول الله ﷺ فقال:" أتشفع في حد من حدود الله " ثم قام فاختطب، قال:" أيها الناس ، إنما ضلَّ من قبلكم ، أنهم كانوا إذا سرق الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف فيهم أقاموا عليه الحد، وايم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطع محمد يدها "" [3].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

أن إنكار رسول الله ﷺ على أسامة شفاعته في حد السرقة وبيانه لو أن فاطمة رضي الله عنها سرقت لقطع يديها وهي أعز أهله عليه إرادة المبالغة في

---

(١) ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبد الله (ت ٥٤٣ هـ): أحكام القرآن، ط ١، (تحقيق : علي محمد البجاوي) ، دار إحياء التراث العربي، بيروت ج ١، ص ٤٨٢ ـ ٤٨٣، الرازي: مفاتيح الغيب، مرجع سابق، ج ٥، ص ٣١١ .

(٢) ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، ج ٢، ص١٢ـ ١٣ مرجع سابق.

(٣) أخرجه الإمام لبخاري في صحيحه: في كتاب الحدود، باب الشفاعة في الحد (حديث : ٣٢٨٨)(١٢/ ١٢٨٢) مرجع سابق.

إثبات إقامة الحد على من وجب عليه وترك المحاباة في ذلك[1]، وهكذا القول في كل شفاعة تؤدي إلى هضم حق أو تقوية باطل .

.. من المعقول:

١ـ أن هذه الشفاعة تؤدي إلى اختلال ميزان العدل الذي هو الأصل في تشريع الشرائع وإرسال الرسل إلى الأرض، وفيها إضاعة للأمانات التي وكلت إلى أصحابها، وهذا خيانة لله تعالى ولرسوله ﷺ وللمؤمنين، قال الله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَخُونُواْ اللّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُواْ أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ} [الأنفال: ٢٧][2].

٢ـ الواسطة تؤدي إلى ظهور الفساد بكافة صوره، حيث تضطر بالناس للبحث عمن له سلطة ليتوسط في إنجاز الأمور وقضاء المصالح، مما يستلزم منه اتكال الناس على أموالهم ومعارفهم وضياع حق من ليس له ذلك[3].

وتأسيسًا على ما تقدم، فقد حرم الإسلام الواسطة السيئة التي تؤدي إلى إسقاط الحقوق، ولم ينص على مقدار عقوبتها بصفتها من العقوبات التعزيرية، إذ إن كل معصية لا حد فيها ولا كفارة ففيها التعزير، لذا يترك تقدير العقوبة لولي الأمر حسب ما يراه مناسباً في ردع الجناة[4].

---

(١) ابن حجر: فتح الباري، مرجع سابق، ج ١٢ ، ص ٩٤ـ٩٦.

(٢) ابن تيمية: السياسة الشرعية،مرجع سابق، ص ١٤ــ ١٥، خلدون محمد عقله حماشا: أحكام الشفاعة الوساطة والمحاماة وأثرهما في الحقوق، ط ١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠١ م، ص ٤٨ .

(٣) عبد الله بن عبد المحسن الطريقي: جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية " مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية ، ط ٣ ، السعودية ، الرياض ، ١٤٣ هـ - ١٩٨٢ م ، ص ٩٣.

(٤) انظر كلام العلماء في مسألة تقدير عقوبة التعزير لولي الأمر في الكاساني: بدائع الصنائع ، ج ٥ ص ٥٣٤ وما بعدها، الرملي : نهاية المحتاج ، ج ٦ ، ص ٢٤٤ ، ابن تيمية أبو البركات مجد الدين عبد السلام (ت ٦٥٢هـ) : المحرر في الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل ، ط ١ (تحقيق : محمد حسن محمد ، وأحمد محروس) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٩ هـ - ١٩٩٩ م ، ج ٢ ، ص ٣٢٦.

المبحث الثالث

من مظاهر الفساد الإداري

(الانحرافات الجنائية)

تمهيد:

تسبغ الوظيفة العامة على الموظف سلطة خطيرة، يسندها كل ما للدولة من سلطان وتمنحه نفوذًا في نطاق اختصاصه، بل وفي خارجه، وهذه السلطة أمانة على الموظف العام أن يؤديها على وجه محقق للمصالح العامة أو الخاصة التي وكل أمرها إليه، دون طمع في مغنم لنفسه أو لغيره من وراء تحقيق هذه المصالح، فإن أخل الموظف بهذا الواجب كان ذلك خيانة لوظيفته واستغلالاً لصالحه الخاص، ومن أخطر ضروب هذه الخيانة: أن يجعل الموظف من سلطته ونفوذه تجارة يفيد من ورائها مادياً أو أدبياً، فيقوم بما يطلب إليه أو يمتنع عما يجب عليه في حق أو في غير حق لقاء جُعْل أو فائدة يتقاضاها لنفسه أو لغيره[1]، أو أن يدخل في ذمته مالاً وجد في حيازته بحكم وظيفته[2]، أو أن يغير في الحقيقة المقررة في القانون التي كان ينبغي عليه أن يؤديها كما هي[3]، وسأتناول في هذه المبحث ثلاث صور من الانحرافات الجنائية وهي الرشوة، والتزوير، والاختلاس، باعتبارها من الجرائم المخلة بالثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة التي تقع من الموظف العام

---

(١) أحمد رفعت خفاجي: جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار قباء، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٩.

(٢) محمد أحمد المشهداني: الوسيط في شرح قانون العقوبات، ط ١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٣م، ص ٥٣٤.

(٣) المرجع السابق نفسه، ص ٥٣٦.

المطلب الأول

مفهوم الانحرافات الجنائية

الجناية في اللغة: هي في الأصل مصدر جنى يجني جناية، من جني الثمار وأخذه من على شجره، وتطلق على كل ما يجنيه الإنسان من شرور وآثام، وجنى جناية: أذنب. ويقال: جنى على نفسه وجنى على قومه وجنى الذنب على فلان: جره إليه، ويقال: رجل جان من قوم جناه[1]، وفي الحديث: "لا يجني جان إلا على نفسه"[2].

الجناية في اصطلاح الفقهاء: اختلف الفقهاء في معناها اصطلاحا على النحو التالي:

١ـ فعرفها الحنفية بأنها: اسم لفعل محرم حل بمال أو نفس[3].

٢ـ وعرفها المالكية بأنها: فعل الجاني الموجب للقصاص[4]، أو هي ما يحدثه الرجل على نفسه أو غيره مما يضر حالا أو مآلا[5].

٣ـ وعرفها الشافعية بأنها: الجناية على الأبدان[6].

٤ـ وعرفها الحنابلة بأنها: كل فعل أو عدوان على نفس أو مال[7].

ويظهر من تعريف الجناية عند الأئمة الأربعة أن الجناية عند الحنفية والحنابلة هي ما كانت على نفس أو مال، وعند المالكية هي ما كانت موجبة

---

(١) لسان العرب لابن منظور، مادة (جنى) طبعة دار صادر بيروت، القاموس المحيط، مادة (جنى)، طبع المطبعة الأميرية، المعجم الوسيط ١٤٧، طبعة مكتبة الصحوة.

(٢) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث :١٦١٠٨) قال محققه شعيب الأرنؤوط :حديث صحيح، والترمذي في كتاب الفتن، باب :ما جاء دماؤكم وأموالكم عليكم حرام (حديث :٢١٥٩) (٤/ ٤٠١) وقال :هذا حديث حسن صحيح، الألباني، (السلسلة الصحيحة) (حديث: ١٩٧٤) (٤/ ٤٧٣).

(٣) حاشية بن عابدين ٧/ ٥٢٧ مرجع سابق.

(٤) الشرح الكبير: للإمام الدردير ٤/ ٢١٤ طبعة الحلبي.

(٥) مواهب الجليل: للحطاب ٦/ ٢٧٦ الطبعة الثانية ١٣٩٨هـ.

(٦) الأم للإمام الشافعي ٦/ ١ طبعة الشعب، المحتاج: لابن حجر ٤/ ١ ط دار صادر بيروت.

(٧) المغني: لابن قدامة ٩/ ٣١٨.

المطلب الأول

مفهوم الانحرافات الجنائية

الجناية في اللغة: هي في الأصل مصدر جنى يجني جناية، من جني الثمار وأخذه من على شجره، وتطلق على كل ما يجنيه الإنسان من شرور وآثام، وجنى جناية: أذنب. ويقال: جنى على نفسه وجنى على قومه وجنى الذنب على فلان: جره إليه، ويقال: رجل جان من قوم جناه[1]، وفي الحديث:" لا يجنى جان إلا على نفسه "[2].

الجناية في اصطلاح الفقهاء: اختلف الفقهاء في معناها اصطلاحا على النحو التالي:

١ـ فعرفها الحنفية بأنها: اسم لفعل محرم حل بمال أو نفس[3].

٢ـ وعرفها المالكية بأنها: فعل الجاني الموجب للقصاص[4]،أو هي ما يحدثه الرجل على نفسه أو غيره مما يضر حالا أو مآلا[5].

٣ـ وعرفها الشافعية بأنها: الجناية على الأبدان[6].

٤ـ وعرفها الحنابلة بأنها: كل فعل أو عدوان على نفس أو مال[7].

ويظهر من تعريف الجناية عند الأئمة الأربعة أن الجناية عند الحنفية والحنابلة هي ما كانت على نفس أو مال، وعند المالكية هي ما كانت موجبة

---

(١) لسان العرب لابن منظور، مادة (جنى) طبعة دار صادر بيروت، القاموس المحيط، مادة (جنى)، طبع المطبعة الأميرية، المعجم الوسيط ١٤٧، طبعة مكتبة الصحوة.

(٢) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث :١٦١٠٨) قال محققه شعيب الأرنؤوط :حديث صحيح، والترمذي في كتاب الفتن، باب :ما جاء دماؤكم وأموالكم عليكم حرام (حديث :٢١٥٩) (٤/ ٤٠١) وقال :هذا حديث حسن صحيح، الألباني، (السلسلة الصحيحة) (حديث: ١٩٧٤) (٤/ ٤٧٣).

(٣) حاشية بن عابدين ٧/ ٥٢٧ مرجع سابق.

(٤) الشرح الكبير: للإمام الدردير ٤/ ٢١٤ طبعة الحلبي.

(٥) مواهب الجليل: للحطاب ٦/ ٢٧٦ الطبعة الثانية ١٣٩٨هـ.

(٦) الأم للإمام الشافعي ٦/ ١ طبعة الشعب ، المحتاج: لابن حجر ٤/ ١ ط دار صادر بيروت.

(٧) المغني: لابن قدامة ٩/ ٣١٨.

للقصاص، أي ما كانت على نفس فقط، وعند الشافعية هي ما كان على الأبدان.

ولكن هؤلاء الفقهاء خصوا الجناية بما وقع على الأبدان فقط ، أما ما وقع على الأموال فيسمونه غصبا ونهبا وسرقة وخيانة وإتلافا ، وما وقع على الفروج يسمونه زنا وسفاحا ، وما وقع على الأعراض يسمونه قذفا .

وخالف في ذلك ابن رشد الحفيد حيث بين أن الجنايات تطلق على كل الجرائم التي توجب حدا أو قصاصا أو كفارة، سواء كانت على الأبدان أو على الأموال أو على الفروج أو على الأعراض أو تعديا على ما حرمه الله عز وجل(١) .

فالجناية: الذنب والجرم وما يفعله الإنسان مما يوجب عليه العقاب أو القصاص في الدنيا والآخرة.

* تعريف الجناية في الاصطلاح القانوني:

يختلف معنى الجناية الاصطلاحي في القوانين الوضعية وبالأخص في القانون المصري عنه في الشريعة، ولم يعرف القانون كل نوع بحسب طبيعة الجريمة بل عرفها بحسب العقوبات المقررة لها، فالجنايات: هي الجرائم المعاقب عليها بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو بالأشغال الشاقة المؤقتة أو السجن، والجنح هي الجرائم الم عاقب عليها بالحبس أو الغرامة التي يزيد أقصى مقدارها على مائة جنيه ، والمخالفات هي الجرائم المعاقب عليها بالغرامة التي لا يزيد أقصى مقدارها على مائة جنيه وذلك طبقًا للمواد (١٠ ،١١ ،١٢) من قانون العقوبات المصري .

ويلاحظ أن الجنايات تختلف عن الجنح والمخالفات في نوع العقوبة وأما الجنح والمخالفات فإنهما يشتركان في نوع العقوبة – الحبس والغرامة – ولكنهما يختلفان في مقدارها(٢) .

---

(١) بداية المجتهد ونهاية المقتصد ٢/ ٣٩٤، ٣٩٥ طبعة الحلبي.

(٢) مصطفى هرجة: التعليق على قانون العقوبات في ضوء الفقه والقانون - الإسكندرية دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٥م، ص ٦٧ ، عبد القادر عودة التشريع الجنائي الإسلامي ، مرجع سابق، ص ٦٧.

ومن المعلوم أن الشريعة الإسلامية لا تعرف هذه التفرقة وهذه القسمة الثلاثية، بل يسمى كل ما من شأنه تعدياً على حقوق الله أو حقوق الآدميين جناية، لأن فيها معنى التعدي والتجاوز الذي لا يحق ولا يجوز لأي فرد من أفراد المجتمع الإسلامي أن يبدر منه مثل هذا التجاوز والتعدي ولو كان أمرًا حقيرًا يسيرًا، لِما جاء عن النبي صلى الله عليه وسلم من حديث أبي أمامة الحارثي مرفوعاً: " من اقتطع حق امرئ مسلم بيمينه فقد أوجب الله له النار وحرم عليه الجنة، فقال يا رسول الله وإن كان شيئاً يسيرًا قال وإن كان قضيبًا من أراك "[1]، فإن فعل وبدأ منه هذا التعدي كان مستحقًا بذلك لقب "الجاني" على أنه مع معرفتنا لذلك، فإن الشريعة الإسلامية الغراء تفرق بين الجناة والجنايات بحسب طبيعة كل جرم وجناية، فتغلظ العقوبة وتزيد في النكاية كلما كانت الجناية تستحق ذلك، إما لكونها تمس أمن وكيان الجماعة، أو لكونها تؤدي إلى زعزعة ضمان بقاء الجماعة قوية متضامنة متخلقة بالأخلاق الفاضلة، وتنقص من العقوبة وتخفف في النكاية كلما اقتضت طبيعة الجناية وحال الجاني هذا التخفيف.

فجناية القتل وزنا المحصن، ليستا كجناية السرقة والزنا من شاب غير محصن، وهكذا ... الخ.

فإذًا الشريعة الإسلامية تعتبر كل جريمة جناية، سواء عوقب عليها بالحبس والغرامة أم بأشد منها، وعلى ذلك فالمخالفة القانونية تعتبر جناية في الشريعة الإسلامية، والجنحة تعتبر جناية، والجناية في القانون تعتبر جناية في الشريعة الإسلامية أيضًا.

إذاً فالجناية في الشريعة تعني الجريمة أياً كانت درجة الفعل من الجسامة، أما الجناية في القانون فتعني الجريمة الجسيمة دون غيرها[2].

(١) أخرجه الإمام مسلم: كتاب الأيمان: باب وعيد من اقتطع حق امرئ مسلم بيمين فاجرة (١/ ٢) (١٣٧/ ١٥٨) مرجع سابق.

(٢) عبد القادر عودة التشريع الجنائي الإسلامي، مرجع سابق، ج ١، ص ٦٨.

* **وعلى ذلك فالانحرافات الجنائية للموظف العام يقصد بها:**

تلك الجرائم التي تصدر من الموظف إثناء وظيفته التي تتعلق بإخلاله بالثقة العامة والمصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة وتقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

المطلب الثاني
مظاهر الانحرافات الجنائية

المظهر الأول: الرشوة :

الرشوة لغة: الرَشو: فعل الرشوة، يقال: رَشَوتُه، والمُراشاة: المحاباة، والرَشوة والرُشوة والرِشوة : الجُعْل والجمع: رُشى و رِشى[(١)].

الرشوة اصطلاحا: هي" ما يعطيه الشخص لحاكم أو لغيره ليحكم له أو يحمله على ما يريد"[(٢)].

وهي كذلك:" اتِّجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة، وتكون بطلب عمل أو قبول جُعل أو الوعد به من قبل الموظف أو المستخدَم، مقابل قيامه بعمل أو امتناعه عن عمل من أعمال وظيفته"[(٣)].

مما سبق يتضح لنا أنها يمكن أن تأخذ أشكالاً مختلفة من الأعطية. لكن الأساس ـ أياً كان شكلها ـ أن تُعطى للموظف العام للحصول على منفعة غير مستحقة، أو التعجيل بالمستحق الآجل، وقد تُعطى لتعطيل مصالح الآخرين. وفيها يقول رسول الله ﷺ: (لَعَنَ اللَّهُ الرَّاشِيَ وَالْمُرْتَشِيَ فِي الْحُكْمِ)[(٤)].

---

(١) ابن منظور: مرجع سابق، مادة: رشا، ١٤/ ٣٢٢ مرجع سابق.

(٢) ابن عابدين: محمد أمين، حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار، دار الفكر، بيروت، ط٢، ١٣٨٦هـ ٥/ ٣٦٢.

(٣) المستشار/ مصطفى مجدي هرجة: جرائم الرشوة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٠م، ص ٣.

(٤) رواه الإمام أحمد: مرجع سابق، رقم ٨٦٦٢

أولاً: موقف المشرع من الرشوة:

الرشوة هي أخطر الأدواء، وشر أنواع الفساد الذي يصيب الوظائف العامة، وينخر في جهاز الحكم، ويعيق القائمين بتيسير مصالح الناس وتدبير شؤونهم[1] فهي مفسدة للإدارة وللموظف.

وقد نص المشرع في المادة (٧٧) بند (١٤) فقرة (أ) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة:" قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته ".

والرشوة هي جريمة[2] يرتكبها موظف عام أو شخص ذو صفة عامة يتَّجِر في وظيفته، أو يستغل منصبه، أو السلطات المخولة له[3]، وتُعرَّف أيضاً بأنها: اتفاق بين شخصين، موظف أو من في حكمه على جُعْلٍ أو فائدة مقابل أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في وظيفة المرتشي أو مأموريته[4].

ومن أهم تعاريف الرشوة في القانون المصري، تعريف محكمة النقض المصرية الرشوة بأنها:" تجارة المستخدم في سلطته لعمل شيء أو امتناعه عن عمل يكون من خصائص وظيفته العامة "[5]، وكذلك تعريف د/ رمسيس بنهام للرشوة بأنها:" الاتجار بالخدمة العامة "[6].

---

(١) أحمد رفعت خفاجي: جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) الجريمة: تعرف الجرائم في الشريعة الإسلامية بأنها " محظورات شرعية، زجر الله عنها بحدٍ أو تعزير" – الماوردي أبو حسن علي بن محمد بن حبيب: الأحكام السلطانية والولايات الدينية ـ تحقيق عماد زكي البارودي – المكتبة التوفيقية – القاهرة، ص ٣٧٤، والمحظورات هي: إتيان فعل منهي عنه، أو ترك فعل مأمور به، وقد وصف الجرائم (الجرائم بأنها شرعية، إشارة إلى إنه يجب في الجريمة أن تحظرها الشريعة – عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، دار الكتاب العربي – بيروت – الطبعة والتاريخ (بدون) ص ٦٧.

(٣) د/ احمد رفعت خفاجي ، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن – المرجع السابق ص١.

(٤) أحمد رفعت خفاجي: جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن المرجع السابق ص ٩.

(٥) د/ شريف طه: جريمة الرشوة في البراءة والإدانة ـ دار المعرفة الجامعية ـ الإسكندرية ٢٠٠٢م / ص٣.

(٦) د/ رمسيس بنهام: الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية ـ ١٩٨٦م / ص٧.

أولاً: موقف المشرع من الرشوة:

الرشوة هي أخطر الأدواء، وشر أنواع الفساد الذي يصيب الوظائف العامة، وينخر في جهاز الحكم، ويعيق القائمين بتيسير مصالح الناس وتدبير شؤونهم[1] فهي مفسدة للإدارة وللموظف.

وقد نص المشرع في المادة (٧٧) بند (١٤) فقرة (أ) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة:" قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته ".

والرشوة هي جريمة[2] يرتكبها موظف عام أو شخص ذو صفة عامة يتَّجِر في وظيفته، أو يستغل منصبه، أو السلطات المخولة له[3]، وتُعرَّف أيضاً بأنها: اتفاق بين شخصين، موظف أو من في حكمه على جُعْلٍ أو فائدة مقابل أداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في وظيفة المرتشي أو مأموريته[4].

ومن أهم تعاريف الرشوة في القانون المصري، تعريف محكمة النقض المصرية الرشوة بأنها:" تجارة المستخدم في سلطته لعمل شيء أو امتناعه عن عمل يكون من خصائص وظيفته العامة "[5]، وكذلك تعريف د/ رمسيس بنهام للرشوة بأنها:" الاتجار بالخدمة العامة "[6].

---

(١) أحمد رفعت خفاجي: جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) الجريمة: تعرف الجرائم في الشريعة الإسلامية بأنها " محظورات شرعية، زجر الله عنها بحدٍ أو تعزير" - الماوردي أبو حسن علي بن محمد بن حبيب: الأحكام السلطانية والولايات الدينية ـ تحقيق عماد زكي البارودي - المكتبة التوفيقية - القاهرة، ص ٣٧٤، والمحظورات هي: إتيان فعل منهي عنه، أو ترك فعل مأمور به، وقد وصف الجرائم (الجرائم بأنها شرعية، إشارة إلى إنه يجب في الجريمة أن تحظرها الشريعة - عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي، دار الكتاب العربي - بيروت - الطبعة والتاريخ (بدون) ص ٦٧.

(٣) د/ احمد رفعت خفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن - المرجع السابق ص١.

(٤) أحمد رفعت خفاجي: جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن المرجع السابق ص ٩.

(٥) د/ شريف طه: جريمة الرشوة في البراءة والإدانة ـ دار المعرفة الجامعية ـ الإسكندرية ٢٠٠٢م/ ص٣.

(٦) د/ رمسيس بنهام: الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية ـ ١٩٨٦م/ ص٧.

وتعد الرشوة من أكثر صور الفساد الإداري انتشارا في الوسط الوظيفي وفي شتى المجالات وفي مختلف الدول وإن اختلفت صورها من دولة لأخرى ومن مجتمع لآخر وذلك حسب الأفكار السائدة في هذه الدول والمجتمعات، فهناك دول ومجتمعات تستشري فيها الرشا المادية، ودول أخرى تنتشر فيها رشا الخدمات والرشا الأدبية، وهناك من الدول ما ينتشر بها نوع آخر من الرشا وهي الرشا الجنسية؛ ولا خلاف بين الفقهاء في اعتبار كل هذه الصور من باب الرشوة، الصورة الأكثر انتشاراً للفساد الإداري، وكذلك فهي الأكثر خطورة، حيث أنه من خلال الرشوة يذهب الحق لغير أهله وتؤدي الخدمات بالمخالفة للقواعد والتعليمات وتباع الذمم وتفسد الأخلاق.

هذا وقد ركز المشرع المصري أكثر اهتمامه على الرشوة في مجال الوظيفة العامة والأعمال الحكومية، وكذلك على أعمال القطاع العام، حيث تناول المشرع المصري أحكام الرشوة في المواد من (١٠٣) وحتى (١١١) عقوبات.

وقد تناولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكام الرشوة في المواد (١٥ ، ١٦ ، ٢١) من الاتفاقية[١].

وتعود علة تجريم الرشوة إلى حماية الوظيفة من أن تعامل على أساس أنها سلعة تجد قيمتها على أساس من العرض والطلب لا أنها واجب على الموظف يجب عليه القيام به [٢]، ولما في هذا العمل من إخلال بنشاط الإدارة العامة في نواحيه كافة، وما ينطوي عليه من مساس بهيبة الإدارة العامة مما يفقد الدولة وموظفيها الاحترام من المواطنين[٣]، بالإضافة إلى ما يمكن أن يحققه عمال الدولة من إثراء بلا سبب مشروع على حساب المواطنين؛ لأنهم إنما يتقاضون أتعاباً ليس

---

(١) د/ محمد أحمد أبو زيد: الوجيز في جرائم الرشوة واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والتزوير والتزييف من خلال الفقه وأحكام محكمة النقض - المركز القومي للإصدارات القانونية - القاهرة ٢٠٠٦م-٢٠٠٧م، ص٩.

(٢) د/ كامل السعيد: شرح قانون العقوبات، ط ١، دار الثقافة ، عمان ، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨م، ص٤٠٥.

(٣) د/ محمد صبحي نجم: قانون العقوبات القسم الخاص" الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها"، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦م ص ٢٤.

لهم حق فيها، ولما فيها من الإخلال بمبادئ العدالة وتحقيق المساواة بين المواطنين إذ يحصل المواطن على الخدمة لا باعتبارها حقاً له وواجبًا على الدولة وإنما باعتبار أنه قادر على الحصول عليها بحكم وضعه المالي، ولا يحصل عليها من له حق فيها بحكم وضعه المالي أيضا[١].

ويؤكد نفس المعنى السابق ما ورد في كتاب (جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن) للدكتور (أحمد رفعت خفاجي) حيث قرر سيادته أن الغرض من تجريم الرشوة " حماية المصلحة العامة " كما قرر سيادته أن الرشوة فعل يرتكبه موظف عام أو شخص ذو صفة عامة عندما يتجر بوظيفته[٢].

ويقصد بالرشوة في مفهومها العام، وإن لم يتفق فقهاء القانون على تعريف واحد لها أنها :" اتفاق بين شخصين يعرض أحدهما على الآخر جُعْلاً أو فائدة ما فيقبلها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في وظيفته أو مأموريته "[٣].

أسباب الرشوة :

تدور الرشوة في مجملها على أسباب ثلاثة[٤]:

الأول: الدفع للحصول على منفعة حكومية: ويتأتى ذلك من كون الحكومة في الدولة تقوم بأنشطة تحفز لدفع الرشوة للحصول عليها، فهي تقوم بشراء وبيع السلع والخدمات، وتقديم الامتيازات وتنظيم خصخصة المؤسسات الحكومية وغيرها من النشاطات، وفي هذا المجال تقدم الرشاوى للحصول على امتيازات في مجال إرساء عقود التوريدات الحكومية، وفي مجال إرساء عقود بيع المنشآت المملوكة للدولة أو مبيعات لها، وأيضاً قد تدفع الرشاوى في سبيل

---

(١) د/ كامل السعيد : شرح قانون العقوبات ، مرجع سابق، ص٤٠٦.

(٢) د/ احمد رفعت خفاجي ، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن ، مرجع سابق، ص١ .

(٣) جندي عبد الملك بك: الموسوعة الجنائية ، ط ١ ، مطبعة الاعتماد ، مصر، ١٣٦٠ هـ - ١٩٤١م، ج ٤ ص ٣، أحمد رفعت خفاجي: جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، مرجع سابق، ص ٩.

(٤) سوزان أكرمان: الاقتصاد السياسي للفساد في: (كيمبرلي أن إليوت) (محرر) ، الفساد والاقتصاد العالمي، ط ١، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ١٤٢٠ هـ -٢٠٠٠م، ص ٥٥- ٦٠.

الحصول على المعروض من السلع الخاضعة لسيطرة الحكومة أو لقواعدها التنظيمية، كالتراخيص والتصاريح، أو في سبيل الحصول على الدعم والخدمات الحكومية كالمنح والرعاية.

الثاني: الدفع لتجنب التكاليف: ويأتي ذلك من كون الحكومة تقوم بفرض القواعد التنظيمية وجباية الضرائب وتنفيذ القوانين الجنائية، ولذلك قد تدفع الرشوة لتجنب الأعباء التنظيمية أو تخفيفها، أو لتخفيض المبالغ المحصلة من الضرائب، أو للتغاضي عن الانتهاكات بسبب الأنظمة والممارسات غير القانونية، أو الدفع لتجنب التأخير والتخلص من التعقيدات، أو للحصول على خدمات معجلة.

الثالث: الدفع للحصول على مناصب رسمية: حيث يتم تقديم الرشاوى بهدف الحصول على الوظائف والمناصب في القطاع الحكومي.

ولا يلزم لاعتبار الموظف مرتشياً أن يكون العمل أو الامتناع عن العمل المطلوب منه مخالفاً لواجبات وظيفته، فقد يكون هذا العمل أو الامتناع عنه مشروعاً أو مطابقاً للقانون، ومع ذلك يرتكب الموظف جريمة الرشوة إذا طلب أو قبل أو أخذ مقابلاً للقيام به(١).

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من الرشوة:

بينما يأمر الإسلام بالعزة وعلو النفس والكرامة، وبأسباب المحبة بين المسلمين من التزاور والتواضع، ومن التعاون بالهدية والصدقة والشفاعة الحسنة وقضاء الحاجات والنصح لهم وأداء الأمانة، ويحرم عليهم القطيعة والخيانة والغش بينهم، تأتي الرشوة مناقضة لذلك، فتفسد الخلق؛ روي عن كعب(٢):

---

(١) د/ رمسيس بهنام: قانون العقوبات جرائم القسم الخاص ، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

(٢) لم أقف على المراد به؛ ولعله كعب الأحبار؛ فهو المشهور. ابن مانع الحميري، العلامة الحبر، كان يهوديًا فأسلم، مخضرم، روى عن جمع من الصحابة، وروى عنه جمع منهم رضي الله عنه مات في خلافة عثمان رضي الله عنه ـ تقريب التهذيب: أحمد بن علي بن حجر العسقلاني، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الثانية ١٩٩٥م ، تحقيق مصطفى عطا ٢/ ١٣٤، ١٣٥ ، وأخبار القضاة ١/ ٥٥، وسير أعلام النبلاء : شمس الدين محمد بن أحمد الذهبي ، مؤسسة الرسالة ، بيروت - لبنان ، الطبعة السابعة ١٩٩٠م ، تحقيق: شعيب أرناءوط ، حسين الأسد ٣/ ٤٨٩-٤٩٤.

"الرشوة تسفه الحليم، وتعمي عين الحكيم"[1]، وتحدث في المجتمع القهر والحقد في النفوس، وتنتشر العداوة والظلم والأنانية.

قال الطريقي:" والرشوة من أهم العوامل التي تنشر الفساد، وتضيع الحقوق، وتنصر الظالم على المظلوم ... ولأن أخذ الرشوة، خيانة لهذه الأمانة – أمانة الوظيفة – وفيه غش وخديعة للأمة "[2].

وقال القرضاوي:" ولا غرابة في تحريم الإسلام للرشوة، وتشديده على كل من اشترك فيها، فإن شيوعها في مجتمع، شيوع للفساد والظلم: من حكم بغير حق، أو امتناع عن الحكم بالحق، وتقديم من يستحق التأخير، وتأخير من يستحق التقديم، وشيوع روح النفعية في المجتمع، لا روح الواجب "[3].

وقد أقرت الشريعة الإسلامية ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين على تجريم الرشوة، ويقصد بالرشوة:" ما يعطيه الشخص لحاكم أو غيره ليحكم له، أو يحمله على ما يريد "[4][5].

فالرشوة محرم بذلها وقبولها؛ دل عليها القرآن الكريم، والسنة المطهرة، والإجماع.

---

(١) المغني: ١٤/ ٦٠، ولم أقف على هذا الأثر في مظانه من كتب الحديث والسير. وعنه: «هذه الرشوة أخذها يطمس البصر، ويطبع القلب» أخبار القضاة ١/ ٥٥.

(٢) الطريقي: جريمة في الرشوة في الشريعة الإسلامية ص١٥٣ مرجع سابق.

(٣) د/ يوسف القرضاوي: " الحلال والحرام في الإسلام " ص٣٢٢.

(٤) ابن عابدين: حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان ويليه تكملة ابن عابدين ، دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٥ هـ -١٩٩٥م ، ج ٥، ص ٥٠٢.

(٥) وواضح من هذا التعريف أن الرشوة : هي ما يعطيه الشخص للحاكم أو غيره فهي على هذا الوجه، أعم من أن يكون مالاً أو منفعة يمكنه منها أو يقضيها له، والمراد (لحاكم) القاضي، والمراد (غيره) كل من يرجى عنده قضاء مصلحة الراشي سواء كان من ولاة الدولة وموظفيها أو القائمين بأعمال خاصة كوكلاء التجار والشركات وأصحاب العقارات ونحوهم، والمراد (ليحكم له أو يحمله على ما يريد) أي تحقيق رغبة الراشي ومقصده سواء كان ذلك حقاً أو باطلاً.

فمن القرآن الكريم: قول الله جل وعز: { وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ }[البقرة: ١٨٨].

ففي الآية نهي عن أكل الأموال بالباطل ولو طابت به نفس باذلة كالرشوة(١)؛

قال البغوي: " أي لا تعطوها الحكام على سبيل الرشوة؛ ليغيروا الحكم لكم "(٢).

ومن السنة: عن ثوبان رضي الله عنه قال: " لعن رسول الله ﷺ الراشي، والمرتشي، والرائش "(٣).

ففيه أن: الرشوة من كبائر الذنوب؛ لأن اللعن، وهو الطرد من رحمة الله جل وعز، لا يكون إلا على كبيرة(٤) وقد شمل هذا اللعن جميع المتعاونين على الرشوة، وهم: الراشي: معطي الرشوة. والمرتشي: آخذها. والرائش: السفير الذي يأخذ الرشوة من الراشي ويذهب بها إلى المرتشي(٥).

وأجمعت الأمة على تحريم الرشوة في الجملة(٦)؛ لما جاء من النصوص في النهي عنها والتحذير منها، ولما تفضي إليه من أضرار على الفرد والمجتمع، ومن الفساد في الأرض.

فالرشوة مدعاة إلى انتشار الظلم والفساد، فتطمس الحق وتحجب العدل وتخفى الجرائم، وتقدم الجهلاء في الوظائف العامة، وتؤخر الأكفاء، وترفع

---

(١) الجامع لأحكام القرآن ٢/ ٣٣٨، مرجع سابق، وجريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص٩٨.

(٢) البغوي: شرح السنة مرجع سابق ١٠/ ٨٨.

(٣) مسند أحمد بن حنبل ٢٢٧٦٢ ورمز له السيوطي بالصحة. الجامع الصغير ٢/ ٤٠٦، فتح الباري ٥/ ٢٢١ وجاءت روايات أخرى وأقوال للصحابة رضي الله عنهم في النهي عن الرشوة والتحذير منها، مجمع الزوائد ومنبع الفوائد ٤/ ١٩٨، ١٩٩ وأخبار القضاة ١/ ٤٥-٥٧. وجريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية للطريقي ص١٠٢- ١٠٨.

(٤) فتاوى إسلامية ٤/ ٣٤٤، ٣٤٥ وجريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية ص١٠٢.

(٥) النهاية في غريب الحديث ٢/ ٢٢٦.

(٦) نهاية المحتاج ٨/ ٢٤٣ مرجع سابق، وسبل السلام ٤/ ٢٤٩ مرجع سابق.

الخامل، وتخفض [illegible] وتضعف العزائم ومن ثَمَّ حرمان كثير من الناس من نيل حقوقهم بالطرق المشروعة لعدم إمكانهم دفع الرشوة ديناً أو عجزًا، فهي في كل مكان ومجال داء[1].

لذلك جاء حكمها قاطع بتحريمها مؤثماً لفاعلها موجباً لعقابه ليكون طريقًا من طرق حفظ حقوق الأفراد والجماعات من الضياع.

وتختلف الرشوة عن الهدية من حيث طبيعتها ونوعيتها، وهي تختلف بشكلها وطبيعتها، فقد تكون مادية، أو تكون ذات طبيعة معنوية، وقد تأخذ عدة مفاهيم وتفسيرات، فمنهم من يسميها (هدية)، ومنهم من يسميها (مساعدة)، ومنهم من يسميها(إكرامية)، ولكنها في نهاية الأمر رشوة، مهما اختلفت التسميات[2].

وتعد الرشوة سلوكاً يتنافى والثقة، التي أولتها الدولة للموظف العام، وما يجب أن يتصف به من الأمانة والنزاهة والأخلاق، ومن ثَمَّ فهي سلوك ينطوي على المساس بهيبة الدولة، ومسئولية الوظيفة العامة، وتؤدي إلى فقدان الثقة في الموظف العام، وفي الجهة التي يمثلها.

وتعد جريمة الرشوة أيضاً من أبرز أشكال الفساد، وهي تتناقض مع الأخلاق والقيم في المجتمع، وكذلك أخلاق الوظيفة العامة التي تتطلب الالتزام بالتعليمات والعدالة والمساواة في تقديم الخدمات لجميع المواطنين[3].

والرشوة قد تكون أفقية، وقد تكون عمودية فهي قد تُدفع من أسفل الجهاز الإداري إلى قمته لتحقيق سرية الأعمال اللا أخلاقية واللا قانونية، أو على سبيل المشاركة بين أسفل الجهاز الإداري وأعلاه بريع الفساد[4].

---

(١) حسين مدكور: الرشوة في الفقه الإسلامي مقارناً بالقانون، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٤٤٠ هـ - ١٩٨٤ م، ص ١٦٢ - ١٦٣.

(٢) عبد الرازق صلاح : مرجع سابق ص ٤٥.

(٣) أحمد أبو دية : الفساد - مرجع سابق ص ٢.

(٤) عبد الرازق صلاح : مرجع سابق ص٤٦.

وتحقيقًا لذلك فقد حرم الإسلام على الموظف أخذ الرشوة بجميع صورها حيث جاء في رد المحتار على الدر المختار أن أقسام الرشوة أربعة[1]:

الأول: الرشوة على تقليد القضاء والإمارة، وهي حرام على الآخذ والمعطي.

الثاني: ارتشاء القاضي ليحكم، وهو حرام على الآخذ والمعطي ولو كان القضاء بحق؛ لأنه واجب عليه.

الثالث: أخذ المال ليسوي أمره عند السلطان دفعًا للضرر أو جلبًا للنفع، وهو حرام على الآخذ فقط.

الرابع: ما يدفع لدفع الخوف من المدفوع إليه على نفسه أو ماله، حلال للدافع حرام على الآخذ؛ لأن دفع الضرر عن المسلم واجب ولا يجوز أخذ المال ليفعل الواجب[2].

ومما سبق يتضح لنا أن الرشوة من أخطر الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، حيث تجعل من الوظيفة العامة سلعة مادية يتاجر بها الموظف، وهذا الأمر يترتب عليه اهتزاز الثقة بالوظيفة، وفقدانها الاحترام الواجب لها.

* قبول الهدية[3]:

حذر الإسلام الموظف من قبول الهدية خصوصاً لمن كان لا يهدى إليه قبل ولايته؛ لأنها قد تكون من باب الاستمالة لقضاء حاجة من الحاجات التي يجب

---

(1) ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، مرجع سابق، ج ٥، ص ٥٠٢ . ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم (ت ١٠٠٥ هـ ، النهر الفائق شرح كنز الدقائق ،ط ١ ، (تحقيق : أحمد عزو) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢٢ هـ -٢٠٠٢ م ، ج ٣ ، ص٥٩٨ .

(2) ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، مرجع سابق، ج ٥، ص ٥٠٢ .ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم ، النهر الفائق شرح كنز الدقائق، مرجع سابق، ج ٣ ، ص ٥٩٨ .

(3) الهدية: " مال يعطيه شخص إلى غيره ولا يكون معه شرط، وهو الفرق بينها وبين الرشوة، وهي تعطى بقصد إظهار المودة والألفة والثواب للأقرباء والأصدقاء أو العلماء والمشايخ والصلحاء الذين يُحسن الظن بهم" د. عبد الله بن عبد المحسن الطريقي: جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق ص ٦٨ .

وتحقيقًا لذلك فقد حرم الإسلام على الموظف أخذ الرشوة بجميع صورها حيث جاء في رد المحتار على الدر المختار أن أقسام الرشوة أربعة[1]:

الأول: الرشوة على تقليد القضاء والإمارة، وهي حرام على الآخذ والمعطي.

الثاني: ارتشاء القاضي ليحكم، وهو حرام على الآخذ والمعطي ولو كان القضاء بحق؛ لأنه واجب عليه.

الثالث: أخذ المال يسوى أمره عند السلطان دفعًا للضرر أو جلبًا للنفع، وهو حرام على الآخذ فقط.

الرابع: ما يدفع لدفع الخوف من المدفوع إليه على نفسه أو ماله، حلال للدافع حرام على الآخذ؛ لأن دفع الضرر عن المسلم واجب ولا يجوز أخذ المال ليفعل الواجب[2].

ومما سبق يتضح لنا أن الرشوة من أخطر الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، حيث تجعل من الوظيفة العامة سلعة مادية يتاجر بها الموظف، وهذا الأمر يترتب عليه اهتزاز الثقة بالوظيفة، وفقدانها الاحترام الواجب لها.

* قبول الهدية[3]:

حذر الإسلام الموظف من قبول الهدية خصوصاً لمن كان لا يهدى إليه قبل ولايته؛ لأنها قد تكون من باب الاستمالة لقضاء حاجة من الحاجات التي يجب

---

(١) ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، مرجع سابق، ج ٥، ص ٥٠٢ . ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم (ت ١٠٠٥هـ ، النهر الفائق شرح كنز الدقائق ،ط ١ ، (تحقيق : أحمد عزو) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢٢ هـ -٢٠٠٢ م ، ج ٣ ، ص٥٩٨.

(٢) ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، مرجع سابق، ج ٥، ص ٥٠٢ .ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم ، النهر الفائق شرح كنز الدقائق، مرجع سابق، ج ٣ ، ص ٥٩٨.

(٣) الهدية: " مال يعطيه شخص إلى غيره ولا يكون معه شرط، وهو الفرق بينها وبين الرشوة، وهي تعطى بقصد إظهار المودة والألفة والثواب للأقرباء والأصدقاء أو العلماء والمشايخ والصلحاء الذين يُحسن الظن بهم" د. عبد الله بن عبد المحسن الطريقي: جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق ص ٦٨ .

على الموظف قضاؤها بدون إهداء، فإذا حصل الإهداء كان هذا نوعاً من الرشوة[١]، قال رسول الله ﷺ: " هدايا العمال غلول "[٢]، وليست بهدية، إذ لولا العمل لم يهدى له، وهدية القاضي سحت[٣] " ولا تملك "[٤].

لذا قال العلماء إن الهدايا لا يقبلها الحاكم والقاضي إلا ممن كان يتهادى معه قبل الإمارة والقضاء ومالا فلا يقبل[٥]، فعلى الموظف أن يكون فطناً لهذه المداخل.

وتأسيساً على ما تقدم فقد حرم الإسلام الرشوة، ولم ينص على مقدار عقوبتها بصفتها من العقوبات التعزيرية؛ إذ إن كل معصية لا حد فيها ولا كفارة ففيها التعزير[٦].

فالعقاب عليها متروك أمره لتقدير ولي الأمر، مثل: مصادرة الرشوة، عقوبة التوبيخ، والغرامة، والحبس، والجلد وغير ذلك مما يراه القاضي من العقوبات قطعاً لدابر الفساد.

كل ذلك تبعاً لجسامة الفعل المنسوب إلى الموظف، فلا بد أن تكون العقوبة تتناسب معها مع مراعاة الأحوال التي تقتضي التشديد في العقوبة أو التخفيف

---

(١) شمس الدين السرخسي: المبسوط - دار الكتب العلمية - بيروت/ ط١/ ١٤١٤هـ-١٩٩٤م، ج ١٦، ص ١٥٩، ابن قدامة: المغني، مرجع سابق، ج ١/ ص ٤٣٧.

(٢) مسند الإمام أحمد بن حنبل (٢٣٦٤٩) (٥/ ٤٢٤) مرجع سابق، الألباني: صحيح الجامع (حديث: ٧٠٢١) (٢/ ١١٧٧) وقال عنه صحيح.

(٣) السحت: هو المال الحرام وما خبث من المكاسب، محمود رواس قلعجي: معجم لغة الفقهاء، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

(٤) العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد: عمدة القارئ شرح صحيح البخاري، ط ١، إشراف صدقي جميل العطار، دار الفكر، بيروت، ١٤٢٥ هـ-٢٠٠٥ م (حديث: ٧١٧٤) (١٦/ ٤٢٨).

(٥) ابن قدامة: المغني، مرجع سابق، ج ١/ ص ٢٣٧.

(٦) محمود بن إسرائيل ابن قاضي سماونه: جامع الفصولين لقدوة الأمة وعمل الأئمة، ط ١، الأزهرية، ١٣٠٠ هـ، ج ١، ص ١٧، إبراهيم بن محمد بن سالم ابن ضويان: (ت ١٣٥٣ هـ)، منار السبيل في شرح الدليل، ط ٧ (تحقيق: زهير الشاوش)، المكتب الإسلامي، ١٤٠٩ هـ-١٩٨٩م ج ٢/ ص ٣٨١.

فيها والظروف التي ارتكبت فيها والدوافع التي أدت إليها[1]، لذلك يجب على الذين لهم سلطة التعزير الاجتهاد في اختيار الأصلح لاختلاف ذلك باختلاف مراتب الناس وباختلاف المعاصي[2]، بحيث تضمن العقوبة ردع الموظف عن هذه الجريمة وتطهير المجتمع منها.

* الآثار المترتبة على الرشوة:

لما كانت الرشوة محرمة على المرتشي مطلقاً، فملكيته لها قائمة على الحرام؛ إذ لا تستند إلى سبب شرعي من أسباب الملك، لذا لا يثبت له ملك فيما ارتشى به، فيتوجب عليه ردها إلى صاحبها إذا كان قد دفعها على وجه مباح، أما إذا كان قد دفعها على وجه محرم فلا ترد إليه وتجعل في بيت المال[3]؛ عقوبة له على تصرفه المحرم، وحتى يعلم أن مصير ما دفعه هو عدم العودة إليه بحال ومن ثم لا قيمة لتصرفات الموظف؛ لأنه بأخذه الرشوة قد بطلت ولايته لفسقه، فلا ينفذ حكمه في المعاملات التي ارتشى فيها[4] معاملة له بنقيض قصده، وعقوبة له على هذا

---

(١) ابن ضويان: منار السبيل المرجع السابق ج ٢، ص ٣٨٢، عبد الله بن عبد المحسن الطريقي: جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية ـ مرجع سابق ١١٣.

(٢) الصنعاني، محمد بن إسماعيل (١١٨٢ هـ) : سبل السلام، مرجع سابق، ج ٤، ص ٣٨.

(٣) اختلف الفقهاء في المال المبذول للرشوة هل تخرج عن ملك الراشي أم لا؟ على قولين: القول الأول: يرى أن الرشوة لا تخرج عن ملك الراشي ويجب ردها إليه .وهذا ما ذهب إليه الحنفية والراجح من مذهب الحنابلة والشافعية . القول الثاني: يرى أنها تخرج عن ملكه ويردها ولي الأمر إلى بيت المال الذي يصير مالكاً لها . وهذا ما ذهب إليه المالكية وبعض متأخري الشافعية .ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، ج ٥، ص ٥٠٢ ، الرهوني، حاشية الرهوني، ج ٧، ص ٣١٢ ،٣١٠ ،الماوردي: الحاوي الكبير، ج ١٦ ، ص٢٨٥ ، .ابن قدامة، المغني، ج ١١ ، ص ٤٣٧ ، الطريقي، جريمة الرشوة،١٦٠ - ص١٥٩ ـ ١٦٠.

(٤) اختلف الفقهاء في تأثير الرشوة على أحكام القاضي التي قضى بها هل ينفذ قضاؤه فيها أم لا؟ سواء أكان حكمه قبل أخذ الرشوة أو بعد أخذها على ثلاثة أقوال :القول الأول: يرى أن حكم القاضي المرتشي لا ينفذ في جميع الدعاوى التي حكم بها بعد الرشوة، وإن حكم بحق .وهو ما ذهب إليه أبو حنيفة والطحاوي والمالكية والقرطبي وحجتهم أن أخذ الرشوة فسق والفاسق لا يجوز حكمه .القول الثاني: يرى أن حكم القاضي لا ينفذ في حادثة الرشوة وينفذ فيما سواه .وهذا ما ذهب إليه السرخسي والخصاف من الحنفية، وحجتهم : أنه لما أخذ المال لنفسه يكون عاملاً لنفسه والقضاء لنفسه باطل .القول الثالث:=

الفسق، ولقطع الطريق أمام أهل حسد .. وليعلم هو ومن رشاه أن مصير هذا الحكم الإلغاء، بناء على قاعدة: " من استعجل الشيء قبل أوانه عوقب بحرمانه "[1]، ومن ثم يخشى الموظف من العواقب المترتبة على ذلك، يقول الإمام الشاطبي: " كل من ابتغى تكاليف الشريعة غير ما شرعت له فقد ناقض الشريعة، وكل من ناقضها فعمله في المناقضة باطل، فمن ابتغى في التكاليف ما لم تشرع له فعمله باطل "[2].

وتأسيساً على هذا فأي قرار يصدره الموظف العام بناء على رشوة يكون باطلاً ويرد قياساً على حكم القاضي، وما ينطبق على القاضي ينطبق على كل من بيده الأمر.

المظهر الثاني: من مظاهر الانحرافات الجنائية (التزوير):

- التزوير لغة:

مصدر زور، وهو من الزور، والزور: الكذب، قال تعالى: {والذين لا يشهدون الزور} [الفرقان: ٧٢] وزور كلامه: أي زخرفه، وهو أيضا: تزيين

=يرى أن حكم القاضي نافذ فيما ارتشى فيه وفي غيره متى كان مستوفياً لشروط صحة القضاء، وهذا ما ذهب البزدوي من الحنفية .وحجتهم : أن أخذ الرشوة دلالة على فسق القاضي وبما أن فسق القاضي لا يوجب انعزاله فولايته باقية وإذا كان قضاؤه بحق يلزم نفاذ قضائه.قال جمال الدين البزدوي:" أنا متحير في هذه المسألة لا أقدر أن أقول تنفذ أحكامهم ، لما أرى من التخليط والجهل والجراءة فيهم، ولا اقدر أن أقول لا تنفذ ؛ لأن أهل زماننا كذلك فلو أفتيت بالبطلان أدى إلى بطلان الأحكام جميعاً يحكم الله بيننا وبين قضاة زماننا أفسدوا علينا ديننا وشريعة نبينا صلى الله عليه وسلم لم يبق منهم إلا الاسم والرسم " ، ويؤيده ابن عابدين فقال:" وينبغي اعتماده للضرورة في هذا الزمان وإلا بطلت جميع القضايا الواقعة الآن ؛ لأنه لا تخلو قضية عن أخذ القاضي الرشوة المسماة بالمحصول قبل الحكم أو بعده فيلزم تعطيل الأحكام " ابن عابدين، رد المحتار ،ج ٥، ص ٢ ـ ٥ ، ابن نجيم، النهر الفائق ، ج ٣ ، ص ٥٩٧ . الحطاب الرعيني ، أبو عبد الله شمس الدين محمد الطرابلسي(ت ٩٥٤ هـ) مواهب الجليل لشرح مختصر خليل ، (تحقيق : زكريا عميرات) ، دار عالم الكتب ، ١٤٢٣ هـ -٢٠٠٣ م، ج ٨، ص ٨٥ ، القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ٦، ص ١٨٣.

(١) السيوطي: الأشباه والنظائر، مرجع سابق، ص ١٥٢ ـ ١٥٣، الزرقا، شرح القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ٤٧١.

(٢) الشاطبي: الموافقات، مرجع سابق، ج ٢، ص ٢٥٢.

الكذب . وزورت الكلام في نفسي هيأتـه، ومـن قـول عمـر رضي الله عنـه: ما زورت كلاما لأقوله إلا سبقني إليه أبو بكر . أي: هيأته وأتقنته[١].

والتزوير:" هو فعل الكذب والباطل، ومنه تشبيه غير الأصل بأصله بالتهيئة والتحسين للإيهام، وهو مشتق من تزوير الصدر، والمزّور من الإبل الذي سله من بطن أمه أعوج الصدر فيغمزه ليقيمه فيبقى فيه من غمزه أثر يعلم أنه مزوَّر، وتزاور عنه عدل وانحرف وقيل هو التمويه من موّه الحديد أي طلاه بالذهب ليظهر أنه ذهب، فهو تمويه الأصل والانحراف عن الدليل[٢].

ـ التزوير اصطلاحاً:

" تحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته، حتى يخيل إلى من سمعه أو رآه أنه بخلاف ما هو عليه في الحقيقة . فهو تمويه الباطل بما يوهم أنه حق "[٣].

ويقصد بالتزوير كما عرفه فقهاء القانون هو:" تغيير الحقيقة بقصد الغش، وبإحدى الطرق التي عينها القانون، تغييرًا من شأنه أن يسبب ضررًا "[٤].

واستطيع أن أقول أن التزوير هو:" تغيير الحقيقة بتحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته، حتى يخيل إلى من سمعه أو رآه أنه بخلاف ما هو به، بقصد الغش، مما يترتب عليه ضرر وظلم".

---

(١) تاج العروس، مختار الصحاح . مادة: " زور ".

(٢) إسماعيل ابن عباد: المحيط في اللغة، (تحقيق :الشيخ محمد حسن آل ياسين)، ط١ ، بيروت، دار الكتب العلمية، ١٤١٤هـ/ ٩/ ٨١، المناوي، محمد عبد الرءوف: التوقيف على مهمات التعاريف (تحقيق: رضوان الدية)، ط١ ، بيروت، دار الفكر المعاصر/ ١/ ٢٠٧ - ٣٩٠، لسان العرب، ط١ ، ٤/ ٣٣٣، القاموس المحيط ١/ ٥١٤.

(٣) سبل السلام ٤/ ١٣٠ مرجع سابق.

(٤) د/ عبد الحميد الشواربي: التزوير والتزييف مدنيًا وجنائيًا، منشأة المعارف/ ص ١٨ ، الإسكندرية، أحمد محمود خليل : جرائم تزوير المحررات، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨م/ ص ١٣، عبد الحكيم فودة: جرائم تزوير المحررات الرسمية والعرفية في ضوء الفقه والقانون، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي/ ٢٧، مجموعة قانونيين: سيد زكريا، عزت عبد القادر، محمد عبد المعز: جرائم التزييف والتزوير في ضوء الفقه والقضاء، مصر، دار الحقانية إبداع دار الكتب المصرية برقم١٧٠٩٥ / ص ٦٠ - ٢٠٠٤م.

أولاً: موقف القانون من التزوير :

لجرائم التزوير في المحررات أهمية خاصة، إذ إن الحق مسجلاً على الورق أقوى منه مطوياً في الصدور، وإن الحقيقة المسطرة بالكتابة أدعى إلى الثقة وأبقى على مر العصور، فبالكتابة تضبط علاقات الأفراد ومعاملاتهم، كما تضبط بها العلاقات فيما بين الدول بعضها ببعض، وبها تتحدد الحقوق والواجبات فيما بين الجميع على السواء، ومن أجل أهمية ذلك انعقدت تشريعات الدول جميعاً لمكافحة اصطناع أو تزوير أي محرر أو إجراء أي تحريف وإن تباينت الطرائق وأساليب العقاب[1].

وتتمثل علة تجريم التزوير في أن التزوير مهدر للثقة التي تتضمنها المحررات، وهذا مخل تبعاً بالضمان واليقين في المعاملات وسائر مظاهر الحياة القانونية في المجتمع.

فجمهور الناس يعتمد على المحررات المكتوبة وما تتضمنه من بيانات أو وقائع لإثبات ما يقوم بينهم من حقوق ويترتب عليهم من واجبات، والدولة تعتمد عليها أيضاً في ممارسة وظائفها واختصاصاتها المتنوعة، والأدلة الكتابية في المواد الحقوقية هي من أهم وسائل الإثبات القانونية، فهي وسيلة القضاء في حسم الخلافات التي تقوم بين الناس .

ومن غير الممكن أن تقوم الأدلة الكتابية بهذا الدور إلا إذا أولاها الناس ثقتهم، فآمنوا بصدق البيانات والوقائع التي تضمنتها ويراد بنفس الوقت الاحتجاج بها، فإذا كان تعارضها والحقيقة هو الوضع الغالب فإن ذلك يؤدي إلى رفض الناس الاعتماد عليها دون وجود بديل لها، مما يؤدي إلى تعثر التعامل بين الإفراد واضطرب نشاط الدولة.

* الآثار المترتبة على التزوير في القانون:

جوهر التزوير هو الكذب المكتوب، والكذب بصفة عامة سلوك شائن لا يحفل به النظام القانوني أحياناً ولو ترتب عليه ضرر للغير متى كان بوسع المكذوب عليه أن يفحصه ويتبين عدم صدقه، وقد يحظر النظام القانوني الكذب

---

(١) محمد علي سكيكر : جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ م ، ص ٦٤.

في بعض الحالات مقررا جزاءً مدنياً بمناسبة العلاقات الخاصة بين الأفراد، فالقانون المدني مثلاً يجعل من التدليس عيباً يشوب رضاء المتعاقدين يجيز للمُدَلَّس عليه إبطال العقد، وقد يتدخل القانون الجنائي ليجعل من الكذب جريمة يستحق فاعلها العقاب في حالات يرتئي المشرع فيها أن ثمة مصلحة اجتماعية قانونية جديرة بالحماية يهدرها الكذب أو يعرضها للخطر، ومن الكذب الذي يعاقب عليها جنائياً: التزوير.

لذا فإن القانون الإداري يرى وفقاً لقاعدة " أن الغش يفسد كل التصرفات " أن القرار الذي يصدر عن الإدارة نتيجة لغش أو تدليس صاحب الشأن عليها قابل للطعن بإلغائه، ولا يتقيد الطعن بإلغائه بميعاد، حيث يجوز الطعن فيه بالإلغاء وسحبه في أي وقت؛ وذلك حتى لا يستفيد المدلس من غشه وتدليسه؛ نظرًا لأن هذا القرار غير جدير بالحماية القضائية المتمثلة في تحصنه ضد الإلغاء، ويسري حكم الطعن بالإلغاء والسحب في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يوماً ،على القرار الإداري الصادر نتيجة لتصرف من صاحب الشأن لا يرقى إلى مرتبة الغش أو التدليس ولكنه أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار هذا القرار، ويخضع تقدير ما إذا كان تصرف صاحب الشأن هو الذي أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار القرار لتقدير القاضي يقدره في كل حالة على حدة(١).

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من التزوير:

سبق النظام الإسلامي ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين على تجريم التزوير، فالأصل في التزوير الحرمة؛ لأن فيه إبطال لحق أو إثبات لباطل(٢)، ويقصد بالتزوير " تحسين الشيء ووصفه بخلاف صفته، حتى يخيل إلى من سمعه أو رآه بخلاف ما هو به، فهو تمويه الباطل بما يوهم أنه حق(٣).

---

(١) عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)، مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٧م، ص ٧٣٩.

(٢) ابن قدامة، المغني، ج ١٢ ، ص ١٥٤ ، الموسوعة الفقهية الكويتية، مرجع سابق، ج ١١ ، ص ٢٥٥.

(٣) الصنعاني: سبل السلام، مرجع سابق، ج ٤، ص ١٣٠ ، الطبري: جامع البيان، مرجع سابق، ج ١٩ ، ص ٣١٤ ، النووي : شرح صحيح مسلم، مرجع سابق، ج ٢، ص ٨٤.

والتزوير: هو صنف من أصناف الغش، وقد حرم الإسلام الغش بجميع أنواعه سواء أحدث ضررًا بالآخرين أم لم يحدث، قال الله تعالى: { فَوَيْلٌ لِّلَّذِينَ يَكْتُبُونَ الْكِتَابَ بِأَيْدِيهِمْ ثُمَّ يَقُولُونَ هَـٰذَا مِنْ عِندِ اللَّهِ لِيَشْتَرُوا بِهِ ثَمَنًا قَلِيلًا فَوَيْلٌ لَّهُم مِّمَّا كَتَبَتْ أَيْدِيهِمْ وَوَيْلٌ لَّهُم مِّمَّا يَكْسِبُونَ }[البقرة: ٧٩]، وقال تعالى: { ... فَاجْتَنِبُوا الرِّجْسَ مِنَ الْأَوْثَانِ وَاجْتَنِبُوا قَوْلَ الزُّورِ }[الحج: ٣٠] هذه الآية الكريمة من أكثر الآيات التي اعتمد عليها الفقهاء في تحريم التزوير، بل إنهم عدوه من الكبائر؛ ذلك أن الله سبحانه وتعالى قرن بين التزوير وعبادة الأوثان التي هي من الكبائر، فانسحب حكمها على التزوير؛ ولأن المشرك يزعم أن الوثن يحقق له ما يريد من خلال تحسينه للباطل المزعوم للناس حتى ظنوه حقًا، فانحرف وحرف غيره عن الحق المستبين، وكذلك التزوير حسّن الباطل حتى يظهر أنه حق فيصل الظالم لمبتغاه[1]، وعن أبي هريرة قال: قال رسول الله ﷺ:" قال من حمل علينا السلاح فليس منا ومن غشنا فليس منا "[2]، وعن عبد الرحمن بن أبي بكرة عن أبيه قال: كنا عند رسول الله ﷺ:" فقال ألا أنبئكم بأكبر الكبائر :الإشراك بالله، وعقوق الوالدين، وشهادة الزور، وشهادة الزور– ثلاثًا - أو : قول الزور " فما زال يكررها حتى قلنا : ليته سكت "[3].

والدافع إلى التزوير تحقيق مصلحة شخصية بأحد أمرين: الانتفاع بالمزور أو الإضرار بالغير، وكلا الأمرين محرم شرعًا، أما الأول: فلأن الانتفاع بالمزور استخدام لوسيلة باطلة، وكل وسيلة جاء الشرع بتحريمها لا يجوز اتخاذها ولا

---

(١) الزمخشري، أبو القاسم محمود بن عمر الزمخشري الخوارزمي: الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل، (تحقيق عبد الرازق المهدي)، بيروت، دار إحياء التراث العربي، ٣/ ١٥٥.

(٢) أخرجه مسلم في كتاب الإيمان، باب : قول النبي ﷺ:" من غشنا فليس منا " (حديث : ١٠٢)(١/ ٩٩).

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه في كتاب: استتابة المرتد المعاندين وقتالهم، باب : إثم من أشرك بالله وعقوبته في الدنيا والآخرة (حديث: ٢٥١١)(٢/ ٩٣٩)، ومسلم في كتاب: الإيمان .باب: بيان الكبائر وأكبرها (حديث :٨٨)(١/ ٩١).

يعتمد عليها في تحقيق المقصد، ولو كان هذا الأخير واجبًا أو مندوبًا أو مباحًا إلا للضرورة، والضرورة تقدر بقدرها[1].

وأما الثاني: فلأنه من الإضرار بالغير بغير حق وهذا معلوم من الدين بالضرورة.

* الآثار المترتبة على التزوير النظام الإسلامي:

سبقت الشريعة الإسلامية ما ذهبت إليه النظم الوضعية بأن القرار الصادر نتيجة الغش أو التدليس هو قرار غير جدير بالحماية القضائية الممثلة في تحصينه ضد الإلغاء؛ ذلك أن القواعد الشرعية قاضية بذلك منها " كل تصرف تقاعد عن تحصيل مقصود فهو باطل "[2]، و" إذا بطل الشيء بطل ما في ضمنه"[3]، و" المبني على الفاسد فاسد "[4].

فالتصرفات الصادرة بسبب التزوير كلها مخالفة للمقصود الأصلي من العمل، وهو إخراجه على الوجه المشروع، فلما لم يكن ذلك كذلك كان ما بني على الباطل – وهو التزوير- باطلاً.

---

(١) أي أنه إذا رأى الموظف أن هناك حقاً من الحقوق لا يستطيع صاحبه الحصول عليه إلا بالتزوير ، وعلم الموظف علماً يقيناً أنه حق له ولا يستطيع الحصول عليه إلا بمساعدته له بالتزوير ، وأنه لا ضرر على غيره أياً كان هذا التزوير فله ذلك ، ضمن القاعدة الشرعية : " الضرورة تقدر بقدرها " ، فلا إثم على الموظف إذا ارتكب ما تدعو إليه الضرورة من المحظورات ؛ إذ يرخص له من ذلك القدر الذي تندفع به الضرورة فحسب ، فليس له أن يتوسع في المحظور. (الزرقا: القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ٧١٨) فإذا اندفعت وزالت الضرورة الداعية إلى ارتكاب المحظور عاد الأمر إلى ما كان عليه قبل نزوله وهذا في معنى القاعدة عن الأمر (إذا ضاق الأمر اتسع)، أي : أنه إذا دعت الضرورة إلى اتساع الأمر فإنه يتسع إلى غاية اندفاع هذه الضرورة ، الزرقا، القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ١٦٣ . فالتزوير هنا يصبح مؤقتاً ينتهي بانتهاء غايته.

(٢) العز بن عبد السلام ، عز الدين عبد العزيز السلمي (ت ٦٦٠ هـ): قواعد الأحكام في مصالح الأنام، تحقيق (محمود بن التلاميد) دار المعارف، بيروت، ج ٢، ص ٢٨٥.

(٣) ابن نجيم : الأشباه والنظائر، مرجع سابق ص ٤٦٣ ، الزرقا، القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(٤) ابن نجيم: الأشباه والنظائر ، ص ٤٦٥ .

وتأسيسًا على هذا يكون الحكم المبني على التزوير باطلاً ولزم نقضه، ويضمن المزور ما ترتب على تزويره من ضمان، فإن كان المحكوم به مالاً رده إلى صاحبه، وإن كان إتلافاً فعلى المزور ضمان قيمته؛ لأنه سبب إتلافه[1].

وعقوبة التزوير هي من العقوبات التعزيرية كأي جريمة ليس لها عقوبة مقدرة، لذا يعاقب الحاكم مرتكب التزوير بما يراه مناسباً مراعياً حال الجاني وظروف الجريمة[2].

المظهر الثالث: من مظاهر الانحرافات الجنائية (الاختلاس):

ـ الاختلاس لغة:

أخذ الشيء مخادعة عن غفلة. والاختلاس: أسرع من الخلس، وقيل: الاختلاس: هو الاستلاب، ويزيد استعمال الفقهاء عن هذا المعنى اللّغوي: أنه أخذ الشيء بحضرة صاحبه جهرا مع الهرب به، سواء جاء المختلس جهارا أو سرّا مثل: أن يمد يده إلى منديل إنسان فيأخذه[3].

ـ الاختلاس اصطلاحاً:

عرفه السرخسي بأنه: " أخذ المال مجاهرة بغير استخفاء "[4].

---

(١) ابن قدامة: المغني، ج ١١ ، ص ٤٣٧٧.

(٢) الشيخ نظام وجماعة من علماء الهند : الفتاوى الهندية المعروفة بالفتاوى العالمكرية في مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان ،ط ١ ، (ضبطه : عبد اللطيف حسن) ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠ م ج ٢،ص ١٩٠ ، وجاء فيها:" ومن موجبات التعزير، كتابة الخطوط والصكوك بالتزوير"، الدسوقي، حاشية الدسوقي، ج ٦، ص ١٤١ وجاء فيه:" وعزر الإمام أو نائبه ممن له ذلك : وقد يكون بالنفي كالمزورين"، الخطيب الشربيني،شمس الدين محمد بن محمد ، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج ، ط ١ ، (تحقيق : علي محمد معوض وعادل أحمد) دار الكتب العلمية ، بيروت ١٤١٥ هـ -١٩٩٤ م ، ج ٥ ، ص ٥٢٢ وجاء فيه:" التعزير ...شرعاً: تأديب على ذنب لا حد فيه ولا كفارة... كالتزوير"، ابن قدامه، المغني، ج ١٠ ، ص ٣٢٤.

(٣) المصباح المنير ١/ ٢٤٢، ومختار الصحاح ص ١٨٤، والمعجم الوسيط ١/ ٢٥٨، الموسوعة الفقهية ٢٤/ ٢٨٨، ٢٩٣.

(٤) شمس الدين السرخسي: المبسوط ، مرجع سابق، ج٩ ، ص١٥١.

ويعرَّف بأنه:" أخذ المال عياناً وتعمد الهرب به "[1].

وفي الموسوعة الفقهية الكويتية:" هو أخذ الشيء بحضرة صاحبه جهراً مع الهرب به، سواء جاء المختلس جهاراً أو سراً "[2]

وقيل فيه:" أن يستغفل صاحب المال فيخطفه، ويذهب بسرعة جهراً، فهو يتعمد الهرب[3].

أولاً: موقف القانون من الاختلاس :

يقصد بالاختلاس قانوناً:" أن يتصرف الموظف العام في المال الذي وجد تحت يده وفي حيازته بسبب وظيفته على اعتبار أنه مملوك له، علماً بأن ملكيته هنا ناقصة، كأن يأخذ أو يطلب أي موظف له شأن في تحصيل الضرائب أو الرسوم أو العوائد أو الغرامات ما ليس مستحقاً أو يزيد على المستحق مع علمه بذلك، أو كل موظف مسئول عن توزيع سلعة أو عهد إله بتوزيعها فأخل عمداً بنظام توزيعها[4].

والاختلاس يقع من الموظف العام، الذي يكون مختصاً بمقتضى القوانين أو الأنظمة بجباية المال، سواء أكان هذا المال عقاراً أم منقولاً، نقدًا أم أشياء أخرى للدولة، أم لأحد الأشخاص، فهي تشمل كل شيء ذو قيمة قد يوجد بين يدي الموظف بسبب وظيفته، ما دام كان هذا المال واقعاً تحت إشراف عمال الدولة المختصين بحكم وظيفتهم، بإدارته، أو جبايته، أو حفظه .

ولا يشترط أن يكون الموظف مختصاً أصلاً بقبض المبالغ، بل يكفي أن يكون من مقتضيات أعمال وظيفته، فقد ساوى المشرع بين مال الدولة ومال أحد الناس، ما دام ذلك المال تحت إشرافها، أو إدارتها، أو حفظها وفوضت إلى الموظف التصرف فيه نيابة عنها وفق القانون .

---

(١) محمد بن أحمد بن شهاب الدين الرملي: نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج - بيروت - دار الكتب العلمية/ ١٤١٤هـ/ ج٢/ ص١٥٤.

(٢) الموسوعة الفقهية الكويتية - وزارة الشؤون الإسلامية - ط٢/ دار السلاسل الكويت ١٤٢٧هـ.

(٣) وهبة الزحيلي: الفقه الإسلامي وأدلته المرجع السابق ج/ ٧ ص ٥٤٢٣.

(٤) مراد رشدي: النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي، ط ١، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة١٩٧٦م، ص ١٦٧.

فالموظف ممثل الدولة ومعبر عن إرادتها، فإن لم يكن ذلك كذلك، فلا يعد فعل الموظف اختلاسًا، وإنما يعد من جرائم الاعتداء على الأموال[1] حسب تحقق شروط الاعتداء على الأموال، وكذلك يشترط أن تكون الإدارة أو المؤسسات التي يعمل بها الموظف العام حكومية.

فإن لم يكن ذلك كذلك، أي لم يكن المتهم موظفاً عاماً، أو أن الإدارة أو المؤسسة التي يعمل بها المستخدم حكومية، فإن وصفه بكونه مختلساً ومرتكباً لجريمة الاختلاس لا يكون متوفراً.

وجريمة الاختلاس جريمة عمدية لا تقع عن طريق الخطأ، فهي تتحقق بمجرد تنفيذ فعل الاختلاس القائم على القصد الخاص المتمثل بنية التملك دون أن يتوقف ذلك على تحقيق ضرر فعلي للدولة أو الفرد .

وتأسيسا على هذا، فمتى تحققت جريمة الاختلاس قامت الجريمة، بصرف النظر عن البواعث التي دفعت الموظف إلى الاختلاس، ولا يؤثر رد المختلس للمال بعد ثبوت اختلاسه له في مسؤوليته الجنائية، كون هذه الجريمة قد تحققت أركانها[2].

كما لا يعفى الموظف العام إذا ارتكب جريمة الاختلاس ثم زالت عنه صفة الموظف العام بعزله أو استقالته أو إنهاء خدماته بحكم القانون، بل يبقى الموظف مسئولاً عن جريمة الاختلاس ما دام كان متمتعاً فعلياً بصفته الوظيفية عند قيامه بالفعل الإجرامي، ولا تنحسر هذه الصفة إن كان الموظف في إجازة رخص له بها متى كان قد تسلم المال بمقتضى وظيفته وصفته.

---

(١) تعرف جرائم الاعتداء على الأموال بأنها:" الجرائم التي تنال بالاعتداء أو التهديد بالخطر على الحقوق ذوات القيمة المالية "، ولا يقتصر نطاق جرائم الاعتداء على الأموال على الجرائم التي تنال بالاعتداء أو تهديد بالخطر على الجانب الإيجابي من الذمة المالية - أي مجموعة الحقوق الثابتة للمجني عليه – ولكنها تتسع أيضاً للجرائم التي تمس الجانب السلبي للذمة فتزيد دون حق من الديون الملتزم بها المجني عليه، كبعض صور الغش في كمية أو نوع البضاعة، ففي الحالتين ينال الاعتداء أو الخطر حقاً مالياً. مراد رشدي: النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي، المرجع السابق، ص ٦.

(٢) رمسيس بهنام: قانون العقوبات جرائم القسم الخاص مرجع سابق/ ص ٣٧٧ - ٣٧٩.

ومما ينبغي ذكره أن الموظف لا يعد مختلساً إذا استولى على متاع له وكان قد وضعه في مكان عمله، ولو أدرج هذا المتاع خطأ ضمن عهدته، كما أنه لا يعد مختلساً إذا استولى لنفسه على بعض المهمات التي تخلت عنها جهة العمل وأسندت إليه مهمة إعدامها، لأن ما استولى عليه مال بغير مالك[1].

ثانياً: موقف النظام الإسلامي من الاختلاس :

سبق النظام الإسلامي ما اعتمده نظام الخدمة المدنية وغيره من الأنظمة والقوانين على وجوب المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، حيث حرمت الشريعة الإسلامية الاعتداء عليها بأي وجه من الوجوه، وجرمت الاعتداء عليها، فاختلاس الأموال العامة محظور مهما كانت ضآلة المبلغ المختلس وفي أي صورة تم بها.

والاختلاس في منظور الشريعة الإسلامية هو:" أخذ الشيء بحضرة صاحبه على غفلة منه وفرار آخذه بسرعة "[2]، فالمختلس: هو المختطف للشيء من البيت ويذهب، أو من يد المالك[3]، فهو الذي يأخذ المال على حين غفلة من مالكه وغيره[4]، قال ابن تيمية[5]:" المختلس الذي يجتذب الشيء فيعلم به قبل أخذه "[6].

---

(١) عوض محمد: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥م، ص ١٣١.

(٢) منح الجليل: ج ٩/ ص ٢٠٩٢.

(٣) أبو العلاء محمد بن عبد الرحمن المباركفوري: (ت ١٥٥٣ هـ): تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي،(تحقيق: عبد الوهاب بن عبد اللطيف) ، المكتبة السلفية ، المدينة المنورة، ١٣٨٣ هـ - ١٩٦٣ م، ج ٥ ص٩.

(٤) ابن القيم ، أبو عبد الله محمد بن أبي بكر : إعلام الموقعين عن رب العالمين ، مرجع سابق. ج ٢، ص ٨٠.

(٥) ابن تيمية هو : أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم بن عبد السلام ، الحراني، الدمشقي الحنبلي من أعلام الإسلام له العديد من المؤلفات منها: مجموع الفتاوى والحسبة في الإسلام وغيرهما من المصنفات النفيسة ت ٧٢٨ هـ ، الذيل على طبقات الحنابلة: تأليف الإمام الحافظ عبد الرحمن بن أحمد بن رجب (٧٣٦ ـ ٧٩٥) (تحقيق : د/ عبد الرحمن بن سليمان العثيمين) ط١ مكة المكرمة ـ جامعة أم القرى ـ ١٤٢٥هـ ـ ٢٠٠٥م ـ الناشر مكتبة العبيكان ٤/ ٢٩

(٦) ابن تيمية، السياسة الشرعية، مرجع سابق، ص ١٣٤.

ونلاحظ من خلال مفهوم الاختلاس أن هنالك فرقاً بين مفهوم الاختلاس في الشريعة الإسلامية ومفهومه في القانون، حيث أن الاختلاس في الشريعة الإسلامية يمثل السرقة المعتبرة جنحة في القانون، والاختلاس في القانون هو صورة من صور خيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية[1]؛ وذلك لأن

---

(١) الفرق بين السرقة والاختلاس وخيانة الأمانة: الاختلاس: هو أن يأخذ الشيء بسرعة . فهو نوع من الخطف والنهب، وإنما استخفى في ابتداء اختلاسه بخلاف السارق ..وأما السرقة: فهي أخذ مال الغير على وجه الخفية والاستتار.
وأما خيانة الأمانة: فهي الأخذ لما في يده على وجه الأمانة. فالخائن إذن هو: من يأخذ المال خفية ويظهر النصح للمالك .فالمختلس والخائن غير السارق . والفرق بينهما كما بينه ابن القيم حيث قال: فإن السارق لا يمكن الاحتراز منه ، فإنه ينقب الدور ويهتك الحرز ويكسر القفل ، ولا يمكن صاحب المتاع الاحتراز بأكثر من ذلك ، فلو لم يشرع قطعه لسرق الناس بعضهم بعضا ، وعظم الضرر واشتدت المحنة بالسراق، بخلاف المنتهب والمختلس، فإن المنتهب : هو الذي يأخذ المال جهرة بمرأى من الناس ، فيمكنهم أن يأخذوا على يديه ، ويخصلوا حق المظلوم ، أو يشهدوا له عند الحاكم .وأما المختلس: فإنه إنما يأخذ المال على حين غفلة من مالكه وغيره ، فلا يخلو من نوع تفريط يمكن به المختلس من اختلاسه ، وإلا فمع كمال التحفظ والتيقظ لا يمكنه الاختلاس ، فليس كالسارق بل هو بالخائن أشبه، فالمختلس إنما يأخذ المال من غير حرز مثله غالباً ، فإنه الذي يغافلك ويختلس متاعك في حال تخليك عنه وغفلتك عن حفظه وهذا يمكن الاحتراز منه غالباً ، فهو كالمنتهب ."وبذلك يكون مفهوم الاختلاس في الشريعة الإسلامية خلاف مفهومه في القانون ؛ لأن المختلس بالمعنى العام سارق لكنه لم يأخذ من حرز، بل أخذ مما كان مطلعاً عليه ولذلك سمي ب(عادي الظهيرة)، فهو معتد علنا، والمختلس في الظرف الحاضر قد يتلاعب بما تحت يديه من أوراق أو عقود مؤتمن عليها فيحدث بهذا التغيير والتلاعب مورداً مالياً لصالحه ، وفي دوائر الدولة غالباً ما تقع من المحاسبين وأمناء الصندوق ولجان المشتريات الذين ائتمنوا فخانوا الأمانة وتلاعبوا ، فكانت ثمرته مورداً مالياً يعود عليهم فهو سراق بالمعنى العام .وجريمة الاختلاس صورة من صور خيانة الأمانة ، حيث أن الأموال التي سلمت إلى الموظف العام سلمت له برضا الدولة أو برضا أصحابها على وفق تصور وجود عنصر الثقة والأمانة في الموظف فلما فقد ذلك العنصر صار عديم الثقة مختلساً ، فصار خائن أمانة ، وهذا هو مفهوم الاختلاس الحقيقي ، فهو إذن صورة من صور خيانة الأمانة.فيكون الاختلاس في الشريعة الإسلامية هو السرقات المعتبرة جنحاً في القانون، وخيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية هو اختلاس وإساءة الائتمان في القانون .إلا أن المشرع قد ميز بين جريمة الاختلاس وإساءة الائتمان ، حيث شرط في الاختلاس أن يصدر من الموظف العام ، بينما لم يشترط ذلك في إساءة الائتمان ، علاوة على أن جريمة الاختلاس تفترض أن المال في حيازة الموظف العام =

الموظف اختلس مالاً وجد في حوزته بسبب وظيفته، ولم يكن قد أخذ مالاً من حيازة شخص خفية على حيازته بنية تملكه، واختلاس المال الذي وجد في حيازة الموظف بسبب وظيفته ليس إلا ضربًا من الخيانة والغلول[1][2]، لذا فإن مصطلح خيانة الأمانة في الشريعة الإسلامية يوافق مصطلح الاختلاس وإساءة الائتمان في القانون، وهذا يتفق مع ما ذهب إليه بعض القانونيين الذين اتجهوا إلى وصف الاختلاس بأنه صورة مشددة لجريمة خيانة الأمانة.

وتأسيساً على هذا فقد حذر الإسلام الموظف من خيانة الأمانة والغلول وجرم فعلها والأدلة من الكتاب والسنة والإجماع قاضية بذلك.

١ـ من الكتاب:

قال الله تعالى: { وَلاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ }[البقرة:

=بسبب وظيفته ، بينما إساءة الائتمان تتطلب أن يكون تسليم المال قد تم بناء على عقد من عقود القانون المدني .وعلى أي حال : بما أن جريمة الاختلاس وخيانة الأمانة بمفهوميها الشرعي يعاقب عليها الجاني تعزيراً ، فيترك تقدير عقوبتيها لولي الأمر ، فإن تمييز القانون بين جريمة الاختلاس وإساءة الائتمان في العقوبة بحيث شدد العقوبة على الأولى كونها صادر من موظف عام وخفف على الثانية كونها صادر من غير موظف عام يجب إتباعه ؛ لأن الجريمة في هذه الحالة من الجرائم التعزيرية ، وهي محرمة سواء اعتبرت في تكييفها اختلاسا أو خيانة أمانة ، فلولي الأمر سلطة تقديرية في تحديد عقوبات الجرائم التعزيرية حسب ما يراه مناسباً لردع الجناة ، فإذا عاقب عليها بعقوبة معينة دون الأخرى يجب أن يطاع . السرخسي، المبسوط، ج ١١ ، ص ٢٧٨ . ابن قدامة، المغني، ج ١٠ ، ص ٢٣٥ . الشوكاني، محمد بن علي : نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الخيار ، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، بيروت، ج ٢ ، ص ٣٧٢. ج ٧ ،ابن القيم: إعلام الموقعين، مرجع سابق، ج ٢، ص ٨٠ ـ ٨١، محمد عليوي ناصر: خيانة الأمانة وأثرها في العقود المالية في الشريعة الإسلامية، ط ١، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠١ م، ص ١٣٢،١٣٥، عبد القادر عودة: التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ط ١٤ ، مؤسسة الرسالة، بيروت،١٤١٩ هـ- ١٩٩٨م، ج ٢، ص ٥١٦.

(١) الغلول: الخيانة في المغنم والسرقة من الغنيمة قبل القسمة ، الجزري: النهاية في غريب الأثر (٣/ ٣٨٠) مرجع سابق.

(٢) حسين بن محمد المهدي: الجرائم الماسة بالوظيفة العامة، ٢٠٠٠ م، ص ٨٣.

١٨٨]، وقال تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلاَّ أَن تَكُونَ تِجَارَةً عَن تَرَاضٍ مِّنكُمْ ... } [النساء: ٢٩].

ووجه الدلالة من الآيتين الكريمتين:

حرم الله سبحانه وتعالى أخذ مال الغير بغير وجه حق، كأخذه بغير طيب نفس مالكه ورضاه، فلا يجوز نهبه، ولا سرقته، ولا غصبه، ولا خيانته، ولا الاستيلاء عليه بغير وجه حق؛ لأن كل ذلك من باب أكل مال الناس بالباطل[(١)]، فالاختلاس إذن سواء أكان اختلاس أموال عامة أو خاصة هو أكل الأموال الناس بالباطل.

وقال تعالى: { وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لاَ يُظْلَمُونَ } [آل عمران: ١٦١].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

نهى الله سبحانه وتعالى في هذه الآية الناس عن خيانة الأمانة، وشدد على عقوبتها، وقد بين رسول الله ﷺ أن من يغل يأتي يوم القيامة حاملاً ما غله على ظهره ورقبته، معذباً بحمله وثقله ومرعوباً بصوته، وموبخاً بإظهار خيانته على رؤوس الإشهاد[(٢)].

٢ـ من السنة :

ـ حديث عبد الله بن بريدة عن أبيه رضي الله عنهما أن النبي ﷺ قال: " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول "[(٣)].

---

(١) القرطبي، أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري : الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي١٩٨٥ م ، بيروت ، ١٤٠٥ هـ، ج ٢، ص ٣٣٨ ، الجصاص، أبو بكر أحمد بن علي الرازي (ت ٣٧٠ هـ): أحكام القرآن، ط ١، (تحقيق :محمد علي شاهين)، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥ هـ-١٩٩٤م ج ١، ص ٣١٢.

(٢) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، مرجع سابق، ج ٤، ص ٢٥٤ ، ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، مرجع سابق، ج ١، ص ٥٦٠.

(٣) أخرجه أبو داود في كتاب: الخراج والفيء والإمارة باب: في أرزاق العمال (حديث : ٢٩٤٥) سنن أبي داود ـ المؤلف : أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الناشر : دار=

- حديث عدي بن عميرة الكندي[1] رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول:" من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه كان غلولاً يأتي به يوم القيامة " قال: فقام إليه رجل أسود من الأنصار كأني أنظر إليه ، فقال: يا رسول الله أقبل عني عملك، قال:" وما لك؟ " قال: سمعتك تقول كذا وكذا، قال:" وأنا أقوله الآن من استعملناه منكم على عمل فليجئ بقليله وكثيره، فما أوتيَ منه أخذ وما نُهي عنه انتهى "[2].

- حديث عبد الله بن عباس رضي الله عنهما قال:" حدثني عمر بن الخطاب قال: لما كان يوم خيبر أقبل نفر من صحابة النبي ﷺ فقالوا : فلان شهيد فلان شهيد ، حتى مروا على رجل فقالوا فلان شهيد، فقال رسول الله ﷺ :" كلا إني رأيته في النار في بردة غلها أو عباءة ." ثم قال رسول الله ﷺ :" يا ابن الخطاب اذهب فناد في الناس إنه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون " قال: فخرجت فناديت " ألا إنه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون "[3].

- حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: قام فينا النبي ﷺ ذات يوم فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره ، قال:" لا ألفين أحدكم يوم القيامة على رقبته

=الكتاب العربي- بيروت، وابن خزيمة في (صحيحه) كتاب: الزكاة، باب: فرض الإمام للعامل على الصدقة رزقاً (حديث :٢٣٦٩) وقال محققه الأعظمي: إسناده صحيح، صحيح ابن خزيمة (٢٣٦٩)(٤/ ٧٠) المؤلف : محمد بن إسحاق بن خزيمة أبو بكر السلمي النيسابوري الناشر: المكتب الإسلامي - بيروت ، ١٣٩٠ - ١٩٧٠ تحقيق : د.محمد مصطفى الأعظمي، الألباني في(صحيح الترغيب والترهيب) كتاب: الصدقات. باب: الترغيب في العمل على الصدقة (حديث: ٧٧٩)(١/ ١٩١)، الحاكم في المستدرك (١/ ٤٠٦) مرجع سابق، وقال: هذا حديث صحيح على شرط الشيخين. ووافقه الذهبي.

(١) عميرة - بفتح العين -: أبو زرارة الكندي، صحابي رضي الله عنه مات في زمن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما. تقريب التهذيب ٢/ ١٧.

(٢) أخرجه الإمام مسلم في كتاب: الإمارة، باب: تحريم هدايا العمال(حديث :١٨٣٣)(١/ ١٠٧) مرجع سابق.

(٣) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه في كتاب: الإيمان، باب :تحريم الغلول (حديث :١١٤) (١/ ١٠٧) (في بردة) البردة كساء مخطط وهي الشملة والنمرة وقال أبو عبيد هو كساء أسود فيه صور وجمعة برد وقوله في بردة أي من أجلها وبسببها (غلها) قال أبو عبيد الغلول هو الخيانة في الغنيمة خاصة وقال غيره هي الخيانة في كل شيء ويقال منه غل يغل] صحيح مسلم تحقيق : محمد فؤاد عبد الباقي (١/ ١٠٧).

شاة لها ثغاء، على رقبته فرس لها حمحمة، يقول: يا رسول الله أغثني . فأقول: لا أملك لك شيئًا، قد أبلغتك، وعلى رقبته بعير له رغاء، يقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئًا قد أبلغتك، وعلى رقبته صامت فيقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئًا قد أبلغتك، أو على رقبته رقاع تخفق، فيقول: يا رسول الله أغثني، فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك "[1].

ووجه الدلالة من الأحاديث الشريفة:

نهي رسول الله ﷺ عن خيانة الأمانة وغلظ في تحريمها وشدد على عقوبتها، حيث بين أن من يغل شيئاً يأتي به يوم القيامة حاملاً له على ظهره ورقبته، معذبًا بحمله وثقله ومرعوبًا بصوته وموبخًا بإظهار خيانته، ليفتضح به على رؤوس الأشهاد، سواء كان هذا المغلول حيوانًا أو ثيابًا أو ذهبًا أو فضة، وفي هذا حث للعمال على الأمانة وتحذيرهم من الخيانة[2].

٢ـ من الإجماع:

أجمع المسلمون على تحريم الغلول (الاختلاس) وأنه من الكبائر[3].

وتأسيسا على ما تقدم: فقد حرم الإسلام الاختلاس، ولم ينص على مقدار عقوبته بصفته من العقوبات التعزيرية التي يترك تقديرها إلى القاضي حسب ما يراه مناسباً في ردع الجناة[4].

---

(١) أخرجه البخاري في صحيحه في كتاب :الجهاد - باب :الغلول(حديث: ٢٩٠٨) (٣/ ١١١٨)، ومسلم في كتاب الإمارة، باب : خلط تحريم الغلول (حديث :٤٨٣٩) (٦/ ١٠).

(٢) الشوكاني، محمد بن علي : نيل الأوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الخيار ، دار إحياء التراث العربي ومؤسسة التاريخ العربي ، بيروت، ج ٤، ص ٢٣٢ . ، النووي، شرح صحيح مسلم، ج٢، ص ١٢٨- ١٣٠ ، القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، ج ٤، ص ٢٥٤.

(٣) النووي: شرح صحيح مسلم، ج ١٢ ، ص ٤١٧ ، الشوكاني: نيل الأوطار، ج ٤، ص٢٣٢.

(٤) الصنعاني ، محمد بن إسماعيل (١١٨٢ هـ) : سبل السلام ، مرجع سابق، ج ٤، ص ٣٨.

فَعَنْ جَابِرٍ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللهِ ﷺ: " لَيْسَ عَلَى مُخْتَلِسٍ وَلَا مُنْتَهِبٍ وَلَا خَائِنٍ قَطْعٌ[1]، وفي رواية" وعلى المَختلس ردما اختلسه من مال "[2].

* * *

---

(١) أخرجه أحمد في (مسنده) (حديث :١٥١١٢)(٣/ ٣٨٠) قال محققه شعيب الأرنؤوط : إسناده على شرط مسلم رجاله ثقات رجال الشيخين، وأبو داود في كتاب الحدود، باب : القطع في الخلسة والخيانة (حديث: ٤٣٩٢)(٢/ ٥٤٢)، والترمذي في كتاب الحدود، باب :ما جاء في الخائن والمختلس (حديث: ٢/١٤٤٨)(٤/ ٤٢) وقال :هذا حديث حسن صحيح والعمل على هذا عند أهل العلم ، الألباني (صحيح الجامع) (٥٤٠٢) (٢/ ٩٥٢) وقال : صحيح.

(٢) النووي: شرح صحيح مسلم، ج ١٢ ، ص ٢١٧ ،ج ٢، ص ١٣٠. القرطبي: جامع لأحكام القرآن، ج ٤، ص ٢٦٠.

الفصل الثالث

وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: وسائل محاربة الفساد الإداري في الفقه الإسلامي.

المبحث الثاني: وسائل محاربة الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة.

المبحث الثالث: التشريعات التي لها صلة بمكافحة الفساد في مصر.

الفصل الثالث

وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري

تمهيد:

إذا كانت التشريعات المعاصرة وكذلك الاتفاقيات الدولية قد تصدت لمكافحة الفساد الإداري باعتباره المقوّض الأول لدعائم العمل الإداري داخل المجتمعات، فإن الشريعة الإسلامية قد كان لها السبق في هذا المضمار الصعب وهو مضمار مكافحة الفساد الإداري والعمل على الحد منه، وفي هذا الشأن نشير إلى أن للشريعة الإسلامية في هذا الشأن طرق خاصة لمحاربة الفساد الإداري منها: العمل على تعظيم شأن التقوى والخوف من الآخرة في النفوس إذ أن هذه الطريقة هي الوسيلة الأولى والأقوى في مكافحة الفسا،، ثم إن هناك طريقة أخرى تتمثل في إرساء مبدأ الوسائل الدنيوية من أجل محاربة الفساد، وهناك طريقة ثالثة وهي إنشاء الأجهزة المتخصصة لمحاربة الفساد إلى غير ذلك من الوسائل والطرق التي يمكن من خلالها محاربة الفساد الإداري، وسنلقى الضوء على هذه الطرق بما يُجلي دور الشريعة الإسلامية في مضمار المكافحة الناجحة والوقوف في وجه الفساد الإداري ومظاهره المنتشرة والمتعددة.

المبحث الأول

وسائل محاربة الفساد الإداري في النظام الإسلامي

الوسيلة الأولى: المسئولية الأخروية والتذكير بها كوسيلة من وسائل محاربة الفساد:

إن الشريعة الإسلامية منذ أن ظهرت وبدأ نزول القرآن الكريم على الرسول ﷺ وهي تؤكد على أن الإنسان له رَجْعَةٌ أُخرويةٌ يُحاسب فيها على أعماله وما كسبت يداه أمام الله سبحانه وتعالى - وهو العدل الذي لا يظلم عباده شيئاً وإن كان فتيلا أو قطميراً - وعملت الشريعة الغراء على التذكير الدائم بهذه الحقيقة العظمى لكي تُعَظِّم أمر الخشية من الله في قلوب عباده، وبالتالي يتقي العباد الوقوع في كل أمر منهي عنه مهما صغر، لأنهم يعلمون أن الله مطلع عليهم، ولذلك يجب على كل متبعٍ لأوامر الشريعة الإسلامية أن يضع الله سبحانه وتعالى نصب عينيه.

كما اتبعت الشريعة الإسلامية في ذلك أسلوب الترغيب والترهيب حيث حضت على اتباع كل سلوك حميد ورغبت في ذلك ابتغاءً لجنة المولى جل شأنه وما أُعد فيها للمتقين، ورهبت وذمت كل من يلجأ إلى سلوك مذموم.

قد حصرت الفساد فيما يجري بسبب ما كسبته أيدي الناسِ في قوله تعالى: {ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }[الروم: ٤١].

وبالتالي فلا خلاص من ذلك إلا بالرجوع إلى الخالق العليم بما يصلح الخلق والكون وذلك لقوله تعالى: { ذَٰلِكَ بِأَنَّ اللَّهَ لَمْ يَكُ مُغَيِّرًا نِّعْمَةً أَنْعَمَهَا عَلَىٰ قَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ وَأَنَّ اللَّهَ سَمِيعٌ عَلِيمٌ }[الأنفال: ٥٣].

وكذلك فقد ورد في السنة النبوية المطهرة من الأحاديث ما يدل على محاسبة الإنسان على ما اقترفت يداه ومن هذه الأحاديث:

قوله ﷺ:" إن دماءكم وأموالكم وأعراضكم عليكم حرام كحرمة يومكم هذا في بلدكم هذا في شهركم هذا ستلقون ربكم فيسألكم عن

أعمالكم "[١]، وعَنِ الْحَسَنِ، قَالَ: عَادَ عُبَيْدُ اللهِ بْنُ زِيَادٍ مَعْقِلَ بْنَ يَسَارٍ الْمُزَنِيَّ فِي مَرَضِهِ الَّذِي مَاتَ فِيهِ فَقَالَ مَعْقِلٌ: إِنِّي مُحَدِّثُكَ حَدِيثًا سَمِعْتُهُ مِنْ رَسُولِ اللهِ ﷺ، لَوْ عَلِمْتُ أَنَّ لِي حَيَاةً مَا حَدَّثْتُكَ، إِنِّي سَمِعْتُ رَسُولَ اللهِ ﷺ يَقُولُ: " مَا مِنْ عَبْدٍ يَسْتَرْعِيهِ اللهُ رَعِيَّةً يَمُوتُ حِينَ يَمُوتُ وَهُوَ غَاشٌّ لِرَعِيَّتِهِ إِلَّا حَرَّمَ اللهُ عَلَيْهِ الْجَنَّةَ "[٢].

و قوله ﷺ :" من استعملناه على عمل، فرزقناه رزقًا، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول "[٣]، قوله ﷺ :" إنكم ستحرصون على الإمارة وستكون ندامة يوم القيامة..)[٤]، ويمكن أن تفسر الإمارة هنا بأنها كل وظيفة عامة فكل موظف موكول إليه عمل يعد في حكم من وكل إليه إمارة وظيفته فإذا قصر أصابته الندامة يوم القيامة.

وعن عبد الله بن عمر قال سمعت رسول الله صلى الله عليه و سلم يقول: " كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته الإمام راع ومسؤول عن رعيته والرجل راع في أهله وهو مسؤول عن رعيته والمرأة راعية في بيت زوجها ومسؤولة عن رعيتها والخادم راع في مال سيده ومسؤول عن رعيته ". قال وحسبت أن قد قال: " والرجل راع في مال أبيه ومسؤول عن رعيته وكلكم راع ومسؤول عن رعيته "[٥].

---

(١) كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال (١٢٩٢٤) (٥/ ٢٩٥): لعلاء الدين علي بن حسام الدين المتقي الهندي البرهان فوري (المتوفى: ٩٧٥هـ) المحقق: بكري حياني - صفوة السقا الناشر: مؤسسة الرسالة الطبعة: الطبعة الخامسة ،١٤٠١هـ/ ١٩٨١م.

(٢) أخرجه البخاري عن أبي نعيم عن معقل بن يسار ولفظه (ما من عبد يسترعيه الله رعية فلم يحطها بنصحه إلا لم يجد رائحة الجنة) (٦٧٣١)(٦/ ٢٦١٤)، ومسلم عن شيبان عن معقل بن يسار(٣٨٠) (١/ ٨٧).

(٣) أخرجه الحاكم في المستدرك (٨٢١٨)(٤/ ٤٤٤) وقال: هذا حديث صحيح على شرط الشيخين. ووافقه الذهبي، صحيح ابن خزيمة (٢٣٦٩)(٤/ ٧٠) المؤلف: محمد بن إسحاق بن خزيمة أبو بكر السلمي النيسابوري، الناشر: المكتب الإسلامي - بيروت، ١٣٩٠ - ١٩٧٠ تحقيق: د. محمد مصطفى الأعظمي.

(٤) رواه البخاري (٦٧٢٩)(٦/ ٢٦١٣)، والنسائي (٧/ ١٦٢)(٤٢١١) وغيرهما، من حديث أبي هريرة رضي الله عنه.

(٥) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه (٨٥٣)(١/ ٣٠٤)، ومسلم عن ابن عمر (٤٨٢٨) (٦/٧) واللفظ للبخاري.

وهذا والإحساس بالمسئولية الأخروية أمام الله سبحانه وتعالى الذي لا تخفى عليه خافية في الأرض ولا في السماء يؤدي إلى استقامة الأمور في الدنيا، فالإنسان يشعر بأنه مراقب دائماً وأن كل أفعاله وأقواله محسوبة له أو عليه وأنه سيثاب أو يجازي عليها لا محالة وأنه لا مفر إلا بالالتجاء إلى الله سبحانه وتعالى بإتباع أوامره واجتناب نواهيه، فالرقابة الذاتية النابعة من الشعور الديني خير وازع للإنسان لسلوك الطريق المستقيم وعدم ارتكاب المفاسد والمعاصي فهو لو استطاع الهروب من عقاب الدنيا فهو بالتأكيد لن يتمكن من أن يفلت من عقاب صاحب التشريع السماوي[1].

ورغم كل ما سبق وما ورد من آيات وأحاديث شريفة تدل وتؤكد على الرجوع إلى الله للعرض عليه والحساب أمامه عن كل صغيرة وكبيرة إلا أن ذلك لم يمنع النفوس الضعيفة من مخالفة أوامر الله سبحانه وتعالى وارتكاب نواهيه لذا كان من الواجب إيجاد الوسائل الرادعة في الدنيا لمنع مثل هؤلاء المعتدين على أوامر الله العلي القدير وهذه هي الوسيلة الثانية.

الوسيلة الثانية : الوسائل الدنيوية لمحاربة الفساد الإداري:

إذا اقترف الفرد فعلاً من الأفعال التي تؤدي إلى مفسدة فإنه مردود إلى الله ليحاسبه عن فعلته وجريمته ولكن الشريعة الإسلامية لم تقتصر على ذلك بل وضعت من الأدوات ما يُعد مانعاً للآخرين عن تقليد هذا المعتدى وذلك عن طريق العقاب الدنيوي وفي هذا الصدد فقد قسمت الشريعة الإسلامية الأفعال المعاقب عليها إلى طوائف ثلاثة:

الأولى: جرائم الحدود وهي ما ارتكب في حق الله تعالى.

الثانية: جرائم الجنايات، أي العدوان على الأفراد كالقتل والجرح.

الثالثة: جرائم التعازير وهي الجرائم التي ترتكب ضد الأمن العام أو بالاعتداء على الأفراد أو على أموالهم ولم توضع لها عقوبة شرعية محددة فهي لا

---

(١) الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة: رسالة دكتوراة د/ سعيد عبد المنعم الحكيم / الطبعة الأولى سنة ١٩٧٦م / ص ٢٩١.

تدخل في الطائفتين السابقتين وسيكون العقاب عليها خاضعاً لتقدير ولي الأمر أو القاضي المجتهد[1].

وعلى ذلك يمكن القول أن التعزير في الإسلام هو ما يقابل التأديب في النظم القانونية المعاصرة ويكون التعزير عن الجرائم التي ليس لها عقوبة محددة بنص ويدخل في هذه الجرائم الجرائم التأديبية الحديثة في التشريعات المعاصرة والتي يقصد بها الإخلال بالواجب سواء تمثل في القيام بعمل محظور أو الامتناع عن فعل أمر واجب، ويدخل في ذلك أيضا السلوك المعيب والمنحرف وكذلك عدم مراعاة الدقة والأمانة في القيام بالعمل، وبالتالي فإن الجريمة التعزيرية هي التي ليس فيها حد مقدر وليس لها عقوبة مقدرة ولم يأت لها الشارع بحصر، ولذا نص الشيخ الإمام ابن تيمية على أنها: (المعاصي التي ليس فيها كفارة ولا حد مقدر)[2]، كالذي يقبل الصبيان شهوة ويقبل المرأة الأجنبية أو يشتم ويسب الناس أو يسرق من غير حرز أو يخون أمانته كولاة أموال بيت المال أو .... أو يشهد الزور أو يرتش أو يعتدي على رعيته أو.....)[3].

فالقاعدة في الإسلام أن كل ما هو معاقب عليه أخروياً يجب على المجتمع أن ينظمه دنيوياً ويترتب عليه الجزاء دنيوياً فالفعل المكون للمعصية يؤثر دائماً في كيان الجماعة ويهدد وجودها إذا انتشر واستشرى فيها[4].

ولذا فإن المنبوذ أخروياً يجب العقاب عليه دنيوياً، وفيما يلي بعض النصوص القرآنية والنبوية التي تقرر الجزاء على الجرائم التأديبية:

قال تعالى: { إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّواْ الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا } [النساء: ٥٩].

---

(١) الشيخ / محمد أو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي - دار الفكر العربي - القاهرة/ ٢٠٠٦م/ ص ٧٩، الصنعاني، محمد بن إسماعيل (١١٨٢ هـ) : سبل السلام، مرجع سابق، ج ٤، ص ٣٨.

(٢) ابن تيمية: الفتاوى الكبرى، مرجع سابق، ج ٥، ص ٥٢٩.

(٣) المستشار الدكتور/ فؤاد محمود معوض : تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٤) د/ سعيد عبد المنعم ، المرجع السابق ص ٢٩٥.

والأمر في الآية يفيد الوجوب ومخالفة الواجب توجب الذم والعقاب في الدنيا والآخرة.

وقال تعالى: { وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَـئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ } [آل عمران: ١٠٤].

وروى حذيفة بن اليمان - رضي الله عنه - عن النبي ﷺ قال: " والذي نفسي بيده لتأمُرُنَّ بالمعروف ولتنهَوُنَّ عن المنكر، أو ليُوشِكَنَّ الله يبعثُ عليكم عقابًا منه، ثم تدعونه فلا يستجيبُ لكم "(١).

- قال تعالى في تحريم الرشوة: { وَلاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُواْ بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُواْ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ } [البقرة: ١٨٨].

وقال الرسول ﷺ في تحريم الرشوة: " عَنْ أَبِي سَلَمَةَ، عَنْ عَبْدِ الله بْنِ عَمْرِو بْنِ الْعَاصِ قَالَ: " لَعَنَ رَسُولُ الله ﷺ وَسَلَّمَ الرَّاشِيَ وَالْمُرْتَشِيَ "(٢).

---

(١) أخرجه الإمام الترمذي برقم (٢١٦٩) في الفتن: باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وفي سنده عبد الله بن عبد الرحمن الأنصاري الأشهلي الراوي عن حذيفة لم يوثقه غير ابن حبان، قال الشيخ الألباني: حسن هذا حديث حسن، الجامع الصحيح سنن الترمذي- المؤلف: محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي السلمي الناشر: دار إحياء التراث العربي- بيروت تحقيق: أحمد محمد شاكر وآخرون، وأحمد في مسنده (٢٣٣٠١)(٣٨/ ٣٣٢) مسند الإمام أحمد بن حنبل المؤلف: أحمد بن حنبل: المحقق: شعيب الأرنؤوط وآخرون الناشر: مؤسسة الرسالة الطبعة: الثانية ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م، وللحديث شاهد عند الطبراني في الأوسط عن ابن عمر وآخر عند الطبراني في الأوسط عن أبي هريرة، بلفظ " لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر، أو ليسلطن الله عليكم شراركم ثم يدعو خياركم فلا يستجاب لهم " مجمع الزوائد " ٧/ ٢٦٦.

(٢) شعب الإيمان: أحمد بن الحسين بن علي بن موسى الخُسْرَوْجِردي الخراساني، أبو بكر البيهقي (المتوفى: ٤٥٨هـ) حققه وراجع نصوصه وخرج أحاديثه: الدكتور عبد العلي عبد الحميد حامد أشرف على تحقيقه وتخريج أحاديثه: مختار أحمد الندوي، صاحب الدار السلفية ببومباي - الهند الناشر: مكتبة الرشد للنشر والتوزيع بالرياض بالتعاون مع الدار السلفية ببومباي بالهند الطبعة: الأولى، ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٣ م ص٣٥٣ ج ٧ حديث رقم ٥١١٤.

وقـال ﷺ :" فَمَا بَالُ الْعَامِلِ نَسْتَعْمِلُهُ فَيَأْتِينَا فَيَقُولُ هذَا مِنْ عَمَلِكُمْ، وَهذَا أُهْدِيَ لِي، أَفَلاَ قَعَدَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ وَأُمِّهِ فَنَظَـرَ هَـلْ يُهْـدَى لَـهُ أَمْ لاَ...)[١]، ويمكن الاستناد لهذا الحديث في التعرف على الرشوة المقنعة في صورة هدية.

وعَنْ ثَوْبَانَ قَالَ:" لَعَنَ رَسُولُ اللهِ ﷺ الرَّاشِيَ وَالْمُرْتَشِيَ وَالرَّائِشَ[٢]، قَالَ: " الَّذِي يَعْمَلُ بَيْنَهُمَا ".

ومن الآثار ما يدل على ذلك أيضاً فمن الآثار المروية ما قاله عمر بن الخطاب رضي الله عنه: (حَاسِبُوا أَنْفُسَكُمْ قَبْلَ أَنْ تُحَاسَبُوا، وَتَزَيَّنُوا لِلْعَرْضِ الأَكْبَرِ، وَإِنَّمَا يَخِفُّ الْحَسَابُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ عَلَى مَنْ حَاسَبَ نَفْسَهُ فِي الدُّنْيَا...)[٣].

بقي أن نشير إلى أن جميع أعمال الفساد الإداري تعد من التصرفات غير المشروعة التي تُعَرِّض من يقوم بها إلى غضب الله وسخطه وعقابه وذلك لأن هذه الأعمال تؤدي إلى أن يحصل القائم بها على منافع ينتج عنها استمراره في نشاطه غير المشروع وبالتالي تفاقم الأضرار والمساوئ كافة وبجميع أنواعها الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية ولذلك فقد ورد في شأن الفساد الناتج عن حب المال الكثير من الآيات والأحاديث منها :

قوله تعالى:{ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَأْكُلُواْ أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلاَّ أَن تَكُونَ تِجَارَةً عَن تَرَاضٍ مِّنكُمْ }[النساء: ٢٩]، وقوله تعالى:{ وَذَرُواْ

---

(١) صحيح الإمام البخاري: كتاب الأيمان والنذور، باب كيف كان يمين النبي صلى الله عليه وسلم حديث (٦٢٦٠)(٦/ ٢٤٤٦)، صحيح الإمام مسلم: كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال حديث (١٨٣٢) واللفظ له.

(٢) تقدم تخريجه.

(٣) أخرجه ابن أبي الدنيا في " محاسبة النفس " ص ٢٩ - ٣٠، وأحمد في " الزهد " ص ١٢٠، وأبو نعيم في " الحلية " (١/ ٥٢)، وعلقه ابن الجوزي في " مناقب عمر رضي الله عنه " (ص ١٧٨) من طريق جعفر بن بُرقَان، عن ثابت بن الحجاج، عن عمر رضي الله عنه به، وقد ضعف الأثر الشيخ العلامة الألباني - رحمه الله - في " الضعيفة " (١٢٠١)، وأبو إسحاق الحويني في " تخريجه لتفسير ابن كثير " (١/ ٤٧٨) وقال : وهذا سند رجاله ثقات لكنه منقطع بين ثابت بن الحجاج وعمر بن الخطاب فلم يدركه .ا.هـ.

ظَاهِرَ الإِثْمِ وَبَاطِنَهُ إِنَّ الَّذِينَ يَكْسِبُونَ الإِثْمَ سَيُجْزَوْنَ بِمَا كَانُواْ يَقْتَرِفُونَ } [الأنعام: ١٢٠].

وقال الرسول ﷺ: " إن هذا المال خضرة حلوة من أصابه بحقه بورك له فيه ورب متخوض فيما شاءت به نفسه من مال الله ورسوله ليس له يوم القيامة إلا النار "(١).

وعن أبي هريرة عن النبي ﷺ: " لَيْسَ الْغِنَى عَنْ كَثْرَةِ الْعَرَضِ وَلَكِنَّ الْغِنَى غِنَى النَّفْسِ "(٢).

ومن مجموع ما تقدم: تبين لنا أن الشريعة الغراء قد أكدت على وجود الوسائل الدنيوية الرادعة لمكافحة جميع أوجه الفساد ومنها الجرائم التأديبية أو غيرها والتي لم ترد لها عقوبة محددة ومقدرة في الشرع وأناطت بولي الأمر وضع التعزير المناسب لمثل هذه المفاسد والجرائم.

وبقي أن نشير إلى أن الشريعة الإسلامية قد عرفت الأجهزة المتخصصة في ملاحقة المفسدين والعمل على الحد من مظاهر الفساد وذلك ما سنشير إليه في الوسيلة الثالثة.

---

(١) أخرجه الإمام الترمذي (٢٣٧٤)(٤/ ٥٨٧) وأحمد (٦/ ٣٦٤، ٣٧٨) من طريقين عن عبيد أبي الوليد سنوطا - عن خولة بنت قيس امرأة حمزة بن عبد المطلب أن رسول الله صلى الله عليه وسلم دخل على حمزة فتذاكر الدنيا، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: فذكره. وقال الترمذي: " حديث حسن صحيح، قلت(الألباني): وعبيد هذا روى عنه ثقتان، ووثقه العجيلي وابن حبان وقد تابعه نعمان ابن أبي عياش عن خولة الأنصارية مرفوعا به مختصرا بلفظ: " إن رجالا يتخوضون في مال الله بغير حق، فلهم النار يوم القيامة "، أخرجه البخاري (٦/ ١٦٥ - ١٦٦ فتح الباري)، سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها: للألباني - الناشر: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض - الطبعة: الأولى (لمكتبة المعارف) ٤ / ١٢٣ .

(٢) متفق عليه: أخرجه الإمام البخاري في كتاب الرقاق رقم (٦٠٨١)(٢/ ٢٣٦٨)، ومسلم: في كتاب الزكاة رقم (٢٤٦٧)(٣/ ١٠٠)، والترمذي - كتاب الزهد - باب: ما جاء أن الغنى غنى النفس رقم(٢٣٧٣)، وابن ماجة - كتاب الزهد (٤١٢٧)، ورواه أحمد - باقي مسند المكثرين رقم(٧٠١٥)، وصححه الألباني: في صحيح الجامع وقال (صحيح) حديث رقم: (٥٣٧٧) في صحيح الجامع للسيوطي.

الوسيلة الثالثة: الأجهزة المتخصصة في محاربة الفساد في الفقه الإسلامي:

عرفت الشريعة الإسلامية ما يسمى بنظام الدواوين وأنشئ العديد منها ولكل منها وظيفتها، ومن هذه الدواوين الرقابية ديوان الحسبة، ديوان المظالم.

أولاً: ديوان الحسبة:

عندما نزل القرآن الكريم على محمد صلى الله عليه وسلم كانت الأمور في شبه الجزيرة العربية مضطربة والفساد منتشراً، ولم تكن هناك نظم تهدف لإصلاح المجتمع، بل كانت نظماً فاسدة فيها القوي يأكل الضعيف، والباطل ذائع والحق ضائع، والمنكر ينخر في عظام المجتمع دون وازع أو رادع، لكن الإسلام – وقد جاء لهداية البشر ورعاية الإنسان – لم يترك هذه النظم البالية الفاسدة، بل عمل على تقويضها، وأتى بأسس جديدة لإصلاح المجتمع، والقضاء على الفساد، وكان مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من جملة المبادئ التي أتى بها الإسلام لمصلحة الفرد والمجتمع[1].

ولقد وضع الإسلام مجموعة من القواعد الأصولية التي تُحْكِم الرقابة على المعاملات وكل ما يسبب ضرراً للمجتمع، كما وضع الإسلام نظاماً يضمن تنفيذ تلك القواعد أُطلِقَ عليه نظام الحسبة[2].

تعريف الحسبة:

الحسبة في اللغة: بكسر الحاء وتسكين السين، اسم من الاحتساب كالعدة من الاعتداد.

---

(١) صبحي عبد المنعم محمد: الحسبة في الإسلام بين النظرية والتطبيق – دراسة مقارنة – دار رياض الصالحين – الفيوم جمهورية مصر العربية – ط١ / ١٤١٤هـ – ١٩٩٤م ص١٩.

(٢) زيد بن محمد الرماني: منهج بن تيمية في الإصلاح الإداري – دار الأصمعي للنشر والتوزيع – الرياض – السعودية ، ط١/ ١٤٢٥هـ – ٢٠٠٤م ص١٨٤.

ومن معاني[1] الحسبة: (الإنكار)، فيقال احتسب عليه: أي أنكر عليه قبيح عمله وتسمية الإنكار بالاحتساب " من قبيل تسمية المسبب بالسبب؛

---

(١) للحسبة معاني كثيرة منها :

أ ـ العدد والحساب: يقال: حسبت الشيء أحسبه حسابا وحسبانا، إذا عددته(١)، ومنه قول الله تعالى: { فَالِقُ الإصباح وَجَعَلَ اللَّيْلَ سَكَناً وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ حُسْبَاناً ذَلِكَ تَقْدِيرُ الْعَزِيزِ الْعَلِيمِ }[الأنعام: ٩٦]، وقوله تعالى: { وَجَعَلْنَا اللَّيْلَ وَالنَّهَارَ آيَتَيْنِ فَمَحَوْنَا آيَةَ اللَّيْلِ وَجَعَلْنَا آيَةَ النَّهَارِ مُبْصِرَةً لِتَبْتَغُوا فَضْلاً مِنْ رَبِّكُمْ وَلِتَعْلَمُوا عَدَدَ السِّنِينَ وَالْحِسَابَ وَكُلَّ شَيْءٍ فَصَّلْنَاهُ تَفْصِيلاً }[الإسراء: ١٢]، ويندرج تحت هذا المعنى العد احتساب الإنسان الأجر عند الله تعالى إذا اعتد فيما يدخره عند الله تعالى، وعليه حديث أبي بكر الصديق - ﷺ- إني أحتسب خطاي هذه ،أي أعدها في سبيل الله تعالى، وفي الحديث قال رسول الله ﷺ: "مَنْ صَامَ رَمَضَانَ إِيمَانًا وَاحْتِسَابًا غُفِرَ لَهُ مَا تَقَدَّمَ مِنْ ذَنْبِهِ" رواه البخاري: عن أبي هريرة رضي الله عنه، برقم (١٩١٠)(٢/ ٧٠٩)، خلاصة حكم المحدث: [صحيح]. ويقول النبي ﷺ: " مَنِ اتَّبَعَ جَنَازَةَ مُسْلِمٍ إِيمَانًا وَاحْتِسَابًا وَكَانَ مَعَهُ حَتَّى يُصَلَّى عَلَيْهَا وَيَفْرُغَ مِنْ دَفْنِهَا فَإِنَّهُ يَرْجِعُ مِنَ الأَجْرِ بِقِيرَاطَيْنِ كُلُّ قِيرَاطٍ مِثْلُ أُحُدٍ وَمَنْ صَلَّى عَلَيْهَا ثُمَّ رَجَعَ قَبْلَ أَنْ تُدْفَنَ فَإِنَّهُ يَرْجِعُ بِقِيرَاطٍ." رواه البخاري: كتاب الإيمان: باب إتباع الجنائز من الإيمان(حديث: ٤٧)(١/ ٢٦)) (إيمانا واحتسابا) مؤمنا لا يقصد مكافأة ولا مجاملة. (قيراطين) مثنى قيراط وهو اسم لمقدار يقع على القليل والكثير وقد يقال لجزء من الشيء). فهذه الأحاديث دلت على معنى احتساب الأجر عند الله وهو العد، وفي البخاري:" إنما الأعمال بالنية والحسبة ولكل امرئ ما نوى"، فدخل فيه الإيمان، والوضوء والصلاة، والزكاة والصوم، والأحكام" فتح الباري بشرح صحيح البخاري لابن حجر ١/ ١٦٣ / ط٢/ دار الريان للتراث/ القاهرة/ ١٤٠٩هـ، أي الأعمال الشرعية معتبرة بالنية والحسبة والمراد بالحسبة طلب الثواب، كما روى عن ابن مسعود رضي الله عنه قال رسول الله ﷺ: "إِذَا أَنْفَقَ الْمُسْلِمُ نَفَقَةً عَلَى أَهْلِهِ وَهُوَ يَحْتَسِبُهَا كَانَتْ لَهُ صَدَقَةً" رواه البخاري: عن أبي مسعود الأنصاري (حديث: ٥٠٣٦)(٥/ ٢٠٤٧). وقوله يحتسبها قال القرطبي: أفاد منطوقه أن الأجر في الإنفاق إنما يحصل بقصد القربة سواء أكانت واجبة أو مباحة وأفاد مفهومه أن من لم يقصد القربة لم يؤجر، لكن تبرأ ذمته من النفقة الواجبة لأنها معقولة المعنى وأطلق الصدقة على النفقة مجازا والمراد بها الأجر"(فتح الباري بشرح صحيح البخاري ١/ ١٦٥ مرجع سابق)، أمّا الاعتداد في الأعمال المكروهة التي تنزل بالإنسان، فيكون بالصبر والتسليم لأمر الله تعالى، كما روى أسامة بن زيد رضي الله عنه عن النبي ﷺ في تعزية ابنته أنه قال:" إِنَّ للهِ مَا أَخَذَ وَلَهُ مَا أَعْطَى وَكُلٌّ إِلَى أَجَلٍ مُسَمًّى فَلْتَصْبِرْ وَلْتَحْتَسِبْ "(رواه البخاري :كتاب التوحيد : باب ما جاء في قوله تعالى إن رحمة الله قريب(١٢٢٤)(١/ ٤٣١)، (أخرجه مسلم في الجنائز باب البكاء على الميت (حديث: ٩٢٣). =

لأن الإنكار على الغير سبب بإزالته وهو الاحتساب لأن المعروف إذا ترك فالأمر بإزالة تركه أمر بالمعروف، والمنكر إذا فعل فالأمر بإزالته هو النهى عن المنكر"[1].

الحسبة اصطلاحاً:

تعددت تعريفات الحسبة الاصطلاحية تبعاً لمدلولاتها اللغوية، فقد عرفها جمهور الفقهاء بأنها: " أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله"[2]، وأضاف الشيزري[3]، وابن الأخوة[4]، في تعريفهما (وإصلاح بين الناس)[5].

= ب - من معاني الحسبة: (الكفاية)، فيقال احتسب بكذا اكتفى به ومنه قول الله تعالى: { الَّذِينَ قَالَ لَهُمُ النَّاسُ إِنَّ النَّاسَ قَدْ جَمَعُوا لَكُمْ فَاخْشَوْهُمْ فَزَادَهُمْ إِيمَاناً وَقَالُوا حَسْبُنَا اللهُ وَنِعْمَ الْوَكِيلُ }[آل عمران: ١٧٣]، وقوله تعالى: { وَكَفَى بِاللهِ حَسِيباً }[النساء: ٦].

ج- من معاني الحسبة أيضا: (التدبير)، فيقال : فلان حسَنَ الحسبة في الأمر أي حسن التدبير له والنظر فيه وفق القوانين والأنظمة والمحتسب يقوم بتدبير خاص، وهو تدبير تطبيق الشرع الإسلامي وهو أحسن وجوه التدبير (نصاب الاحتساب: لعمر بن محمد بن عمر السهاني).

د- من المجاز يقال: خرجا يحتسبان الأخبار: يتعرفانها كما يوضع الظن موضع العلم واحتسبت ما عند فلان: اختبرته وسبرته (أساس البلاغة: الزمخشري - ط ١ - دار صادر/ بيروت - لبنان ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م/ ص١٢٥).

(١) نصاب الاحتساب: لعمر بن محمد بن عمر السهاني ، (تحقيق: مريزن سعيد) / ٨٣ / دار مكتبة الطالب الجامعي/ مكة المكرمة/ دون تاريخ.

(٢) الأحكام السلطانية: الماوردي، ص ٢٤٠ مرجع سابق.

(٣) الشيزري هو: عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله العدوى الشيزري ت ٥٨٩ هـ له العديد من المؤلفات منها : نهاية الرتبة في طلب الحسبة، والنهج المسلوك في سياسة الملوك، والإيضاح في أسرار النكاح وغيرها : البغدادي : هدية العارفين أسماء المؤلفين وآثار المصنفين: لإسماعيل باشا البغدادي- دار إحياء التراث العربي بيروت - لبنان ١/ ٥٢٨ ، كشف الظنون عن أسامي الكتب والفنون : لحاجي خليفة (تحقيق: محمد شرف الدين بالتقايا) دار إحياء التراث العربي (تصوير من الطبعة القديمة الأصلية) ١/ ٢٠٩ .

(٤) ابن الأخوة هو محمد بن محمد بن أحمد بن أبي زيد بن الأخوة القرشي ضياء الدين المحدث (٧٢٩ هـ) صاحب كتاب معالم القربة في أحكام الحسبة، الدرر الكامنة: تصنيف أبي الفضل شهاب الدين أحمد بن علي بن حجر العسقلاني (تحقيق: د/ عدنان درويش) نشر معهد المخطوطات العربية - القاهرة (١٤١٢هـ ١٩٩٢م) ٤/ ١٦٨، الأعلام : قاموس تراجم لأشهر الرجال والنساء من العرب والمستعربين والمستشرقين : لخير الدين الزركلي الناشر: دار العلم للملايين - بيروت - الطبعة : الخامسة عشر - ٢٠٠٢م - ٧ / ٢٦٣ .

(٥) وأعتقد أنهما لم يضيفا جديداً على تعريف الجمهور، وهو يشمل كل ما أمر الشارع الحكيم به على سبيل الوجوب أو الندب، كما يشمل كل ما نهى عنه الشارع الحكيم ،ويدخل في كل ذلك العقائد والعبادات والمعاملات.

وقال ابن خلدون[1]، في تعريف الحسبة:" بأنها وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر "[2]، ويلاحظ أن هذه التعريفات تتقارب مع وضوح، وإطلاق تعريف الجمهور.

ومن التعريفات الحديثة للحسبة :" أنها رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين، على نشاط الأفراد في مجال الأخلاق والدين، والاقتصاد، تحقيقا للعدل، والفضيلة، وفقا للمبادئ المقررة في الشرع الإسلامي، وللأعراف المألوفة في كل بيئة وزمن"[3].

وهذا التعريف قد يفهم منه بأن الحسبة مجرد رقابة إدارية تقوم بها الدولة على أنشطة الأفراد فحسب، وهو خلاف لمفهوم الحسبة الشامل الذي لا يتوقف على رقابة الدولة وإنما يشمل رقابة أفراد المجتمع المسلم للمنكر والتصدي له، وحماية القيم الإسلامية واجب على الجميع بقدر الطاقة التي يمتلكها كل مسلم، أما الرقابة الإدارية فهي تمثل دور المحتسب المكلف.

ولعل في تعريف من قال: إن الحسبة هي: " فاعلية المجتمع المسلم في القيام بأعمال البر والخير وتغيير المنكر، وفق السياسة الشرعية، حماية لمقاصد الشريعة الإسلامية "[4] أقرب إلى المعنى الشامل لتعريف جمهور الفقهاء المتقدمين.

---

(١) ابن خلدون هو : عبد الرحمن بن محمد بن محمد بن محمد بن الحسن الحضرمي، الأشبيلي الأصل ثم التونسي ثم القاهري ولد سنة ٧٣٢ هـ وتوفي سنة ٨٠٨ هـ. من اشهر مؤلفاته كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم البربر، شذرات الذهب في أخبار من ذهب: لابن العماد، الإمام شهاب الدين أبي الفلاح عبد الحي بن أحمد بن محمد ابن العماد العكري الحنبلي الدمشقي (١٠٣٢هـ - ١٠٨٩هـ) دار بن كثير - بيروت - ٧/ ٧٦، والضوء اللامع لأهل القرن التاسع: لشمس الدين محمد بن عبد الرحمن السخاوي (٨٣١ - ٩٠٢هـ) ٤/ ١٤٥ الناشر: دار الجيل- الطبعة الأولى (١٤١٢هـ/ ١٩٩٢م)، وكشف الظنون: لحاجي خليفة ٢/ ٢٧٨ مرجع سابق.

(٢) المقدمة: لابن خلدون، ٢٤٩ مصدر سابق.

(٣) الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية: لمحمد المبارك - دار الفكر / دمشق - سوريا / ١٩٩٥م/ ص٧٣.

(٤) إحياء وتطوير مؤسسة الحسبة : د. محمد عثمان شبير ١٣٥ / مقال منشور في سلسلة كتاب الأمة / منشورات وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية / قطر / ٨٧/ ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢م.

وخلاصة القول:

أن الحسبة تمثل الرقابة التطبيقية العامة على قيم المجتمع الإسلامي، باعتبارها وظيفة دينية خلقية وقاعدتها وأصلها هو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، كما قال بن القيم : وهي صفة وصف الله بها هذه الأمة، وفضلها من أجل ذلك على سائر الأمم(١)، فقال الله تعالى :{ كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْراً لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ }[آل عمران: ١١٠]، وهذا الأمر الإلهي الخاص بالأمة الإسلامية يدخل فيه جميع ما أمر الله به وكل أنواع البر وهو من الاحتساب، و المنكر تدخل فيه كل المعاصي المخالفة لقواعد الشريعة ونظامها ومن هنا يأتي التداخل بين مفهوم الحسبة وفريضة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

والذي يعنينا في هذا المقام اختصاصات المحتسب في الرقابة الإدارية وهي التي تتعلق بوجه عام بالموظفين الذين لهم اتصال بالجمهور ويتعاملون معه(٢).

ومع التطور المستمر وانشغال كل فرد بأمور حياته وأعماله تطلب الأمر أن يكون للحسبة أشخاص معينين لها كوظيفة رقابية.

فقد كان للمحتسب كافة الصلاحيات في مواجهة الفساد والمفسدين ومراقبة مرافق الدولة العامة وتحصيل مواردها ومراقبة أوجه الصرف منها على النحو المشروع والكشف عن كل وجه من أوجه الإسراف والبذخ من جانب القائمين على ذلك(٣).

وإذا كانت الحسبة من قواعد الأمور الدينية وكان أئمة الصدر الأول يباشرونها بأنفسهم لعموم صلاحها وجزيل ثوابها ولكن لما أعرض عنها ولي

---

(١) الطرق الحكمية في السياسة الشرعية: مرجع سابق / ص ٢٣٢.

(٢) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - مرجع سابق/ ص ٤٥٦.

(٣) المستشار الدكتور/ فؤاد محمود معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي/ مرجع سابق/ ص ٢٢٠.

وخلاصة القول:

أن الحسبة تمثل الرقابة التطبيقية العامة على قيم المجتمع الإسلامي، باعتبارها وظيفة دينية خلقية وقاعدتها وأصلها هو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، كما قال بن القيم: وهي صفة وصف الله بها هذه الأمة، وفضلها من أجل ذلك على سائر الأمم[1]، فقال الله تعالى: { كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْراً لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ }[آل عمران: ١١٠]، وهذا الأمر الإلهي الخاص بالأمة الإسلامية يدخل فيه جميع ما أمر الله به وكل أنواع البر وهو من الاحتساب، و المنكر تدخل فيه كل المعاصي المخالفة لقواعد الشريعة ونظامها ومن هنا يأتي التداخل بين مفهوم الحسبة وفريضة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

والذي يعنينا في هذا المقام اختصاصات المحتسب في الرقابة الإدارية وهي التي تتعلق بوجه عام بالموظفين الذين لهم اتصال بالجمهور ويتعاملون معه[2].

ومع التطور المستمر وانشغال كل فرد بأمور حياته وأعماله تطلب الأمر أن يكون للحسبة أشخاص معينين لها كوظيفة رقابية.

فقد كان للمحتسب كافة الصلاحيات في مواجهة الفساد والمفسدين ومراقبة مرافق الدولة العامة وتحصيل مواردها ومراقبة أوجه الصرف منها على النحو المشروع والكشف عن كل وجه من أوجه الإسراف والبذخ من جانب القائمين على ذلك[3].

وإذا كانت الحسبة من قواعد الأمور الدينية وكان أئمة الصدر الأول يباشرونها بأنفسهم لعموم صلاحها وجزيل ثوابها ولكن لما أعرض عنها ولي

---

(١) الطرق الحكمية في السياسة الشرعية: مرجع سابق / ص ٢٣٢.

(٢) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - مرجع سابق/ ص ٤٥٦.

(٣) المستشار الدكتور/ فؤاد محمود معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي/ مرجع سابق/ ص ٢٢٠.

الأمر وندب لها من هان وصارت عرضة للتكسب وقبول الرشا فهان على الناس خطرها ورغم ذلك فقد بقيت قائمة في البلاد الإسلامية حتى عهد التشكيلات الحديثة كما في ظل الحكومة العثمانية [1]، ووظائف ديوان الحسبة موزعة في التنظيم الإداري الحديث على عدة إدارات ومصالح كمصلحة الشرطة والتموين والصناعة وما تقوم به النيابة العامة والنيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات.

ثانيا : ديوان المظالم :

* مفهوم المظالم في اللغة والاصطلاح:

١ـ المظالم في اللغة:

المظالم جمع ظلم، والظلم: وضع الشيء في غير موضعه، وأصل الظلم الجَوْرُ ومجاوزة الحد، والظلم: الميل عن القصد، والعرب تقول: الزم هذا الصَّوْبَ ولا تظلم عنه أي لا تَجُرْ عنه [2].

٢ـ المظالم في الاصطلاح:

يقول الماوردي رحمه الله تعالى :" ونظر المظالم هو قَوْد [3] المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة [4].

ويقول ابن خلدون :" النظر في المظالم وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة، ونصفة القضاء وتحتاج إلي علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدى وكأنه يمضى ما عجز القضاة أو غيرهم عن إمضائه " [5].

---

(١) د/ على محمد حسنين المرجع السابق ص ٢٠٥ .

(٢) ابن منظور: لسان العرب ج١٢/ ص٣٧٣.

(٣) كلمة (قَوْد) هنا تعني: إيصال المتظلمين ـ ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي (السلطة القضائية) - دار النفائس - بيروت - لبنان ط١ / ١٣٩٨هـ - ١٩٧٨م/ ص٢١٨.

(٤) الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية ص١٢٥ مرجع سابق.

(٥) المقدمة: لابن خلدون، ص ٢٤٥ مرجع سابق.

وقد جاء تعريف العلماء للمظالم في الاصطلاح متابعةً لما جاء به الماوردي في الأحكام السلطانية، وقد يكون السبب في ذلك أنه كان أول من عني عناية خاصة بالسياسة الشرعية، ونظام الدولة بتخصيص مصنفه (الأحكام السلطانية) للكلام في الموضوع.

وكان الأصل في المظالم أن يتولى الخليفة الفصل فيها، ولكنَّ اتساع رقعة الدولة الإسلامية، واستبحار العمران، وتعدد مهام الخليفة وتنوعها، أدت إلى أن يعهد بالنظر في المظالم إلى شخص آخر(١).

والنظر في المظالم مشروع في الإسلام فأول من نظر في المظالم هو النبي ﷺ، فقد نظر النبي ﷺ المظالم في الشِرْب الذي تنازعه الزبير بن العوام، ورجل من الأنصار، فحضره بنفسه ﷺ(٢).

فقد ورد في صحيح البخاري: أن رجلاً من الأنصار خاصم الزبير في شِرَاج من الحَرَّةِ ليسقي بها النخل، فقال رسول الله ﷺ: (اسق يا زبير – فأمره بالمعروف – ثم أرسله إلى جارك)، فقال الأنصاري: أنْ كان ابن عمتك؟ فتلون وجه رسول الله ﷺ ثم قال:(اسق ثم احبس حتى يرجع الماء إلى الجدر) واستوعى له حقه، فقال الزبير: والله إن هذه الآية أُنزلت في ذلك:{ فَلاَ وَرَبِّكَ لاَ يُؤْمِنُونَ حَتَّىَ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لاَ يَجِدُواْ فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُواْ تَسْلِيمًا}[النساء: ٦٥](٣).

*** مجلس المظالم:**

ومجلس والي المظالم يتكون من عدة أعضاء مهمين، لابد من حضورهم، ولكل واحد منهم مهمة يختص بها دون غيره من الحضور، فهو يضم إلى جانب

---

(١) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي (السلطة القضائية) المرجع السابق ص٥٦٦.

(٢) أبو يعلى محمد الحنبلي: الأحكام السلطانية – دار الكتب العلمية ـ بيروت لبنان – ١٤٠٣هـ ـ ١٩٨٣م/ ص٧٤.

(٣) رواه البخاري: في كتاب المساقاة، باب شرب الأعلى إلى الكعبين (حديث: ٢٣٠٩)(٤/ ١٦٧٤).

والي المظالم عدداً من الحماة والأعوان والقضاة والفقهاء والأعلام وهو ينظر في دعاوى تعدي الولاة والحكام ونحوهم على أفراد الرعية، وفي تظلم الموظفين بنقص رواتبهم أو غمط بعض حقوقهم أو تأخيرها وفي شكاوي الاعتداء على الأموال العامة ونحو ذلك[1].

والحكم في المظالم و أخذها من الغاصب المعتدي، وردها إلى مالكها الحقيقي من مقتضيات الشريعة الإسلامية، وأوامرها المفروضة على الأمة حسبما صرح به القرآن الكريم ونطقت به سنة الرسول العظيم ﷺ[2].

قال تعالى: { وَلاَ تَحْسَبَنَّ اللّهَ غَافِلاً عَمَّا يَعْمَلُ الظَّالِمُونَ إِنَّمَا يُؤَخِّرُهُمْ لِيَوْمٍ تَشْخَصُ فِيهِ الأَبْصَارُ}[إبراهيم: ٤٢].

وعن عبد الله بن عمر رضي الله عنهما، أن رسول الله ﷺ قال:" الْمُسْلِمُ أَخُو الْمُسْلِمِ لاَ يَظْلِمُهُ وَلاَ يُسْلِمُهُ مَنْ كَانَ فِي حَاجَةِ أَخِيهِ كَانَ اللَّهُ فِي حَاجَتِهِ وَمَنْ فَرَّجَ عَنْ مُسْلِمٍ كُرْبَةً فَرَّجَ اللَّهُ عَنْهُ بِهَا كُرْبَةً مِنْ كُرَبِ يَوْمِ الْقِيَامَةِ وَمَنْ سَتَرَ مُسْلِمًا سَتَرَهُ اللَّهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ "[3].

ومن هذا يتبن لنا أن الدولة الإسلامية قد عرفت ما يسمى بديوان المظالم ويعد هذا الديوان من أهم أجهزة الرقابة في الدولة الإسلامية وسنقصر الكلام في هذا البحث على دور ديوان المظالم في الرقابة الإدارية وهي الأمور التي يجوز له النظر فيها دون التوقف على تظلم من أحد وهو يشترك مع ديوان الحسبة في هذه الخاصية وهي عدم الحاجة للإخطار بالفعل لكي يتدخل ويباشر عمله بل إن كل منهما له التدخل دون طلب من أحد.

---

(١) الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية: المرجع السابق ص١٢٩، علي بن حسن القرني: الحسبة في الماضي والحاضر (بين ثبات الأهداف وتطور الأسلوب) مكتبة الرشد - الرياض - السعودية ط٢/ ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م / ج ١/ ص١٨٧.

(٢) حمدي عبد المنعم: ديوان المظالم (نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة) دار الشروق - بيروت - لبنان/ ص٤٢.

(٣) رواه البخاري: كتاب المظالم: باب لا يظلم المسلم المسلم ولا يسلمه، برقم (٢٣١٠)(٢/ ٨٦٢)، ومسلم: (٦٧٤٣)(٨/ ١٨).

* اختصاصات ديوان المظالم:

تتمثل أهم اختصاصات ديوان المظالم فيما يلي :[1].

١ـ النظر في أعمال كتاب الدواوين بحيث يطلع على أحوالهم وما يثبتونه في الدواوين.

٢ـ النظر في تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالتعسف وذلك بالإطلاع على أعمالهم واستكشاف أحوالهم .

٣ـ النظر في جور العمال فيما يجبونه من الأموال بالزيادة أو النقص عن المستحق.

٤ـ رد الغصوب السلطانية وهو ما يغصبه العمال والولاة لحساب الدولة استعمالاً لسلطاتهم من أموال الرعية.

٥ـ الإشراف على الأوقاف العامة للتحقق من تنفيذ شروطها وصحة مصارفها .

ويلاحظ أن فكرة المال العام في الشريعة الإسلامية تتسع لتشمل عناصر الملكية الجماعية للدولة أو التي يكون للدولة حق الولاية عليها والإشراف ومن هذه الأموال الحمى وهي الأموال التي تخصصها الدولة للنفع العام، وهو ما يعرف في الوقت الحالي بنزع الملكية للمنفعة العامة[2].

ويلاحظ من الاختصاصات السابقة لديوان المظلم أنه في ظل الرقابة الإدارية لا يقف دوره عند مجرد ضبط المخالفة ورفع تقرير بشأنها إلى الجهات المختصة لاتخاذ اللازم بل أن دوره يمتد لإزالة المخالفة وما ترتب عليها من آثار كما يقوم بتوقيع الجزاء على مرتكب المخالفة إذا اقتضى الأمر ذلك[3].

وأرى أن: ديوان المظالم في هذا الشأن يحل محله في العصر الحديث جهازي الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية بما لهما من سلطات الرقابة والتحقيق وتوجيه الاتهام.

---

(١) د/ سعيد بعبد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - مرجع سابق/ ص ٤٥٨، ٤٥٩ .

(٢) المستشار الدكتور/ فؤاد محمود معوض: تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي: مرجع سابق/ ص ٢٢١ .

(٣) د/ سعيد عبد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - مرجع سابق ص ٤٥٩.

كما يمكن القول بأن محاربة الفساد الإداري في الفقه الإسلامي تكمن في تقوية الرقابة بمعناها الواسع والشامل، لأن الفساد الإداري يعتبر من أهم عوائق التنمية في الدولة الحديثة، وللأسف فإن أكثر الدول حاجة إلى التنمية من الدول النامية هي أكثرها فساداً، مع حاجة تلك الدول إلى مسارعة الخطى لتقليل الفجوة الحضارية بينها وبين الدول المتقدمة.

ومن أهم وسائل مقاومة الفساد الإداري تفعيل دور الرقابة عموماً، والرقابة الإدارية خاصةً، وتقويتها لتؤتي ثمارها.

وقد كثرت النظريات والدراسات في مجال الرقابة الإدارية وتنوعت، وجُلُّها يدور حول النظريات الحديثة في الرقابة الإدارية.

* وكان مما لفت انتباهي في قراءاتي التراثية وجود ثروة من المبادئ والنظريات الإدارية في تراثنا الإسلامي والتي تحتاج إلى من يخرجها بصيغة حديثة تقرِّبها من القرَّاء.

ومن أجل ذلك رأيت أن أتناول مفهوم الرقابة في النظام الإسلامي في السطور التالية:

* مفهوم الرقابة في النظام الإسلامي:

تعريف الرقابة:

الرقابة في اللغة: تعني مراقبة الشيء ومتابعته بغرض حراسته والمحافظة عليه، وعمل من يراقب الكُتُب أو الصحف قبل نشرها[1].

وفي الاصطلاح: عُرفت الرقابة عند المحدثين بعدة تعريفات، فَعُرِّفت: بأنها التأكد من أن ما يتحقق، أو ما تحقق فعلاً مطابق لما تقرر في الخطة المعتمدة، سواء بالنسبة للأهداف أم بالنسبة للسياسات والإجراءات أو بالنسبة للموازنات التخطيطية"[2].

---

(١) إبراهيم أنيس وآخرون: المعجم الوسيط - مجمع اللغة العربية - دار إحياء التراث العربي - بيروت - لبنان/ ط٢/ ج١/ ص٣٦٢.

(٢) النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبدالعزيز وتطبيقاته في الإدارة التربوية - تأليف/ محمد القحطاني- نشرته جامعة أم القرى سنة ١٤١٨هـ/ ٤١٠.

وعُرِّفت بأنها: " التأكد والتحقق من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية تسير سيراً صحيحاً حسب الخطة، والتنظيم والتوجيه المرسوم لها "(١).

ويعرف أحد الباحثين الرقابة الإسلامية بأنها: " متابعة وملاحظة وتقييم التصرفات والأشياء بواسطة الفرد ذاته أو بواسطة الغير وذلك بهدف التأكد من أنها تتم حسب قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية، وبيان الانحرافات والأخطاء تمهيداً لعلاجها أولاً بأول "(٢).

وتعد الرقابة إحدى مكونات العملية الإدارية، وهي وظيفة من وظائف الإدارة ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة من تخطيط وتنظيم وقيادة واتخاذ للقرارات وتنفيذ لتلك القرارات، وهي عملية متابعة دائمة تهدف أساساً إلى التأكد من أن الأعمال الإدارية تسير في اتجاه الأهداف المخططة بصورة مرضية، كما تهدف إلى الكشف عن الأخطاء والانحرافات ثم تصحيح تلك الأخطاء والانحرافات بعد تحديد المسئول عنها ومحاسبته المحاسبة القانونية العادلة(٣).

*** وتتضمن عملية الرقابة ثلاثة أمور أساسية:**

١ـ التأكد من إنجاز الأهداف وفقا للخطة الموضوعة.

٢ـ التحقق من صحة التصرفات الإدارية أثناء التنفيذ.

٣ـ التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ(٤).

---

(١) الإدارة والحكم في الإسلام " الفكر والتطبيق " : د/ عبد الرحمن إبراهيم الضحيان : أستاذ الإدارة العامة المشارك بقسم العلوم الإدارية - السعودية - أبها ، ط ٣، ١٤١١هـ - ١٩٩١م ص ١٢٧، النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبد العزيز وتطبيقاته في الإدارة التربوية / ص٤١١ المرجع السابق.

(٢) د/ حسين حسين شحاتة: " المنهج الإسلامي للرقابة على التكاليف " بحث مقدم لندوة الإدارة في الإسلام، جامعة الأزهر، صفر ١٤١١هـ/ سبتمبر ١٩٩٠م ص ٢ - ٤.

(٣) أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام - دار الخريجي للنشر والتوزيع - الرياض - السعودية ط٧/ ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م/ ص١٣٩.

(٤) الدكتور/ فوزي كمال أدهم: الإدارة الإسلامية - دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة - دار النفائس بيروت - الطبعة الأولى سنة ١٤٢١هـ - ٢٠٠١م/ ص٢٩٦.

* ويمكن تقسيم الرقابة في المفهوم الإسلامي إلى ثلاثة أنواع:

١ـ الرقابة الذاتية.

٢ـ الرقابة الإدارية.

٣ـ الرقابة الشعبية.

وتفصيلها على النحو التالي:

أولا: الرقابة الذاتية: وتعني مراقبة ومتابعة الموظف نفسه بنفسه استشعاراً وخوفاً من الله تعالى وليس من أجهزة الرقابة الداخلية أو الخارجية وهذه أهم أنواع الرقابة.

فمن أسس الإيمان لدي كل مسلم أن يعلم أن الله تعالى معه ويعلم تفاصيل ما يقوم به، قال تعالى: { مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ } [ق:١٨].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

أن ما يتلفظ به العبد من خير أو شر، فإن الله تعالى مراقبٌ له، حاضرٌ لحاله[١]، فالله يسجل على العبد كل ما يصدر منه ويحصيه عليه، فإذا استشعر العبد ذلك، كان مانعاً له من ارتكاب كل ما يطلق عليه لفظ الفساد.

وقال تعالى: {إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا}[النساء:١].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

يخبر الله تعالى أنه رقيب، أي: مطلع على العباد، في حال حركاتهم وسكونهم، وسرهم وعلنهم، وجميع الأحوال، مراقباً لهم فيها، مما يوجب مراقبته، وشدة الحياء منه، بلزوم تقواه[٢]، والمعنى أن الله مراقب لجميع أعمالكم وأحوالكم[٣].

---

(١) تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان: للعلامة الشيخ/ عبد الرحمن بن ناصر السعدي (١٣٠٧هـ - ١٣٧٦هـ) جمعية إحياء التراث الإسلامي - الكويت - ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م/ ص١١٣٥.

(٢) تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان ـ المرجع السابق ص ١٩٩.

(٣) فتح القدير: للشوكاني ج ٥ / ص ٥٩٥

وفي حديث أبي برزة الأسلمي مرفوعاً قال: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ: " لَا تَزُولُ قَدَمَا عَبْدٍ يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَتَّى يُسْأَلَ عَنْ عُمُرِهِ فِيمَا أَفْنَاهُ وَعَنْ عِلْمِهِ فِيمَ فَعَلَ وَعَنْ مَالِهِ مِنْ أَيْنَ اكْتَسَبَهُ وَفِيمَ أَنْفَقَهُ وَعَنْ جِسْمِهِ فِيمَ أَبْلَاهُ "(١).

ولو استشعر كل مسلم هذا الحديث لصلح حاله، ومن ثم ارتقى المجتمع الإسلامي إلى ما نطمح إليه من تطور ورقي بين أمم الأرض.

ومن أعظم ما يقي الإنسان من الفساد السعي للوصول لمرتبة الإحسان التي حدد النبي ﷺ معالمها في حديث جبريل والذي فيه": قال جبريل: ما الإحسان؟ فقال صلى الله عليه وسلم:" أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك"(٢).

***وفيما يلي بعض الصور التي تبرز قيمة الرقابة الذاتية وتقويها:**

أولاً: مسؤولية العامل وصاحب المنصب:

كثير من الناس يحب أن يكون من أهل المناصب والمسؤولية لأنه ينظر إلى ما يحصله صاحب المنصب من شهرة ومكانة، ولكنه ينسى أن المنصب تكليف لا تشريف، وأنه مسئول أمام الله تعالى في عمله، فقد روى الشيخان عن ابن عمر رضي الله عنهما أن رسول الله ﷺ قال:" أَلَا كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالْأَمِيرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهَا وَوَلَدِهِ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْهُمْ وَالْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ أَلَا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ "(٣).

ونجد أن الشارع قد نَمَّى الرقابة الذاتية بذكر ما للعدل من ثواب، وما للجور من عقاب.

---

(١) رواه الترمذي (٢٤١٧) (٤/ ٦١٢) وقال الشيخ الألباني: حديث صحيح.

(٢) رواه البخاري عن أبي هريرة: (٥٠)(١/ ٢٧) ومسلم (١٠٢)(١/ ٢٨).

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه (٢٤١٦)(٢/ ٩٠١) ومسلم (٤٨٢٨)(٦/ ٧) واللفظ لمسلم.

فقد أخبر النبي ﷺ عن عظم جزاء العادل عند الله ففي حَدِيثِ زُهَيْرٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ: " إِنَّ الْمُقْسِطِينَ عِنْدَ اللَّهِ عَلَى مَنَابِرَ مِنْ نُورٍ عَنْ يَمِينِ الرَّحْمَنِ عَزَّ وَجَلَّ وَكِلْتَا يَدَيْهِ يَمِينٌ الَّذِينَ يَعْدِلُونَ فِي حُكْمِهِمْ وَأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلُوا "(١)، وفي الحديث الآخر عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ: " مَا مِنْ أَمِيرِ عَشَرَةٍ إِلاَّ وَهُوَ يُؤْتَى بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ مَغْلُولاً حَتَّى يَفُكَّهُ الْعَدْلُ أَوْ يُوبِقَهُ الْجَوْرُ "(٢).

وقال شيخ الإسلام ابن تيمية:" إن الله يقيم الدولة العادلة وإن كانت كافرة ولا يقيم الظالمة وإن كانت مسلمة، ويقال: الدنيا تدوم مع العدل والكفر ولا تدوم مع الظلم والإسلام ...وذلك لأن العدل نظام كل شيء"(٣).

وفي حديث المقدام بن معدي كرب رضي الله عنه أن النبي ﷺ:" ضَرَبَ عَلَى مَنْكِبِهِ ثُمَّ قَالَ لَهُ: " أَفْلَحْتَ يَا قُدَيْمُ إِنْ مُتَّ وَلَمْ تَكُنْ أَمِيرًا وَلاَ كَاتِبًا وَلاَ عَرِيفًا "(٤).

وثبت في حديث أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ :(إِنَّكم سَتَحرِصُونَ على الإمَارَةِ، وستَكُونُ نَدامَة يوم القيامَةِ، فَنِعْمَتِ المُرضِعَةُ، وبِئْسَتِ الفَاطِمَةُ)(٥)(٦)، وعَنْ عَوْفِ بْنِ مَالِكٍ الأَشْجَعِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ:

---

(١) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه:(٤٨٢)(٦/ ٧).

(٢) كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال:(١٤٦٨٠) (٦/ ٢٤)، رواه البيهقي في السنن الكبرى(٢٠٧١٠)(١٠/ ٩٦)، وصححه الألباني في صحيح الجامع(٥٥٧١).

(٣) رسالة الحسبة لشيخ الإسلام ابن تيمية / ١٤٧-١٤٨.

(٤) رواه أبو داود (٢٩٣٥)(٣/ ٩٢): سنن أبي داود - المؤلف : أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الناشر: دار الكتاب العربي - بيروت ، والبيهقي في السنن الكبرى(١٣٤٢٨) (٦/ ٣٦١).

(٥) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه (٦٧٢٩)(٦/ ٢٦١٣)، والنسائي ٧/ ١٦٢ (٤٢١١) وغيرهما.

(٦) (ندامة) لمن لم يعمل فيها بما ينبغي عليه . (فنعم المرضعة) أول الإمارة لأن معها المال والجاه واللذات الحسية والوهمية (بئست الفاطمة) آخرها لأن معه القتل والعزل والمطالبة بالتبعات يوم القيامة، تعليق د. مصطفى ديب البغا، على ألفاظ الحديث في صحيح البخاري.

قَالَ رَسُولُ اللهِ ﷺ:" إِنْ شِئْتُمْ أَنْبَأْتُكُمْ عَنِ الإِمَارَةِ وَمَا هِيَ قَـالَ: فَقُمْـتُ، فَنَادَيْتُ بِأَعْلَى صَوْتِي ثَلاثَ مَرَّاتٍ، فَقُلْتُ: وَمَا هِيَ يَا رَسُولَ اللهِ؟ قَـالَ: أَوَّلُهَا مَلامَةٌ، وَثَانِيهَا نَدَامَةٌ، وَثَالِثُهَا عَذَابٌ يَوْمَ الْقِيَامَةِ، إِلا مَنْ عَدَلَ "[١]، وقال ﷺ لعبد الرحمن بن سمرة رضي الله عنه:" يَا عَبْدَ الرَّحْمَنِ بْنَ سَـمُرَةَ لاَ تَسْأَلِ الإِمَارَةَ فَإِنَّكَ إِنْ أُعْطِيتَهَا عَنْ مَسْأَلَةٍ وُكِلْتَ إِلَيْهَا وَإِنْ أُعْطِيتَهَا عَـنْ غَيْرِ مَسْأَلَةٍ أُعِنْتَ عَلَيْهَا "[٢].

ويحكي النبي ﷺ موقفاً من مواقف القيامة، فعن أبي هريرة رضي الله عنه قَالَ: سَمِعْتُ رَسُولَ اللهِ ﷺ يَقُولُ:" لَيُوشِكَنَّ رَجُلٌ يَتَمَنَّى أَنَّهُ خَرَّ مِنْ عِنْـدِ الثُّرَيَّا وَأَنَّهُ لَمْ يَنَلْ مِنْ أَمْرِ النَّاسِ شَيْئًا "[٣]، ولا شك أنه لو قام بالمنصب حق القيام لسعد بعمله.

" والزجر عن طلب الولاية من الأمور التي ينفرد بها الإسلام حيث نـدر أن تجد في أدبيات الإدارة العامة مثل هذا الزجر عن الحرص على الوظيفة، ولعـل إحدى المشاكل التي تعاني منها الإدارة العامـة وجـود أشـخاص مـسئولين ذوي كفاءة متدنية يستميتون في البقاء في المنـصب ولا يـودون أن يتزحزحـوا عنـه ولا يـسمحون لغـيرهم مـن الأكفـاء أن يـصلوا إليـه، وهـذا سر التغلـيظ في هـذا الأمر "[٤].

---

(١) أخرجه الطبراني في المعجم الأوسط (٦٧٤٧)(٧/ ٢٦): المؤلف : أبـو القاسـم سليمان بـن أحمد الطبراني الناشر : دار الحرمين – القاهرة، ١٤١٥هـ وحسنه الألباني في صحيح الجامع (١٤٣٣).

(٢) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه (٦٧٢٨)(٦/ ٢٦١٣)، ومسلم (٤٣٧٠)(٥/ ٨٦).

(٣) مـسند الإمـام أحمـد بـن حنبـل:(١٠٩٢٧)(١٦/ ٥٤١)، ورواه الحـاكم في المـستدرك عـلى الصحيحين (٧٠١٥)(٤/ ١٠٢) ولفظه :" ليوشك رجل أن يتمنى أنه خر من الثريا ولم يـل من أمر الناس شيئا) وقال هـذا حـديث صـحيح الإسـناد ولم يخرجـاه، ووافقـه الـذهبي في التلخيص .

(٤) د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليهـا مـن منظور إسلامي- نشر المعهد الإسلامي للبحـوث والتـدريب بالبنـك الإسـلامي للتنميـة- جدة/ الطبعة الأولى١٤١٩هـ-١٩٩٩م/ ص ٤٩-٥٠.

ثانياً: الوالي أجير:

وقد كان هذا الأمر واضحاً عند الرعيل الأول فقد دخل أبو مسلم الخولاني على معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنهما فسلم عليه بلفظ: " أيها الأجير " فلما استنكر الجالسون ذلك، قال: إنما أنت أجير، استأجره رب هذه الغنم لرعايتها، فإن أنت هنأت جرباها وداويت مرضاها وحبست أولاها على أخراها، وفَّاك سيدها أجرها، وإن أنت لم تهنأ جرباها ولم تداو مرضاها ولم تحبس أولاها على أخراها عاقبك سيدها"(١).

ثالثاً: الإخلاص للعمل وبذل الجهد فيه:

ويجب على كل متولٍّ لأمر من أمور المسلمين أن يكون مخلصاً لعمله، واستحضاره لهذا الشعور يقوي الرقابة الذاتية في كل وقت.

فقد روى مسلم أن عبيد الله بن زياد عاد معقل بن يسار في مرضه فقال له معقل إني محدثك بحديث لولا أني في الموت لم أحدثك به سمعت رسول الله ﷺ يقول: " مَا مِنْ أَمِيرٍ يَلِي أَمْرَ الْمُسْلِمِينَ ثُمَّ لا يَجْهَدُ لَهُمْ وَيَنْصَحُ إِلا لَمْ يَدْخُلْ مَعَهُمُ الْجَنَّةَ "(٢).

وقال ﷺ في حديث آخر: " لاَ يَسْتَرْعِي اللَّهُ عَبْدًا رَعِيَّةً يَمُوتُ حِينَ يَمُوتُ وَهُوَ غَاشٌّ لَهَا إِلاَّ حَرَّمَ اللَّهُ عَلَيْهِ الْجَنَّةَ "(٣).

بل إن العامل والموظف إذا نصح في عمله وتفانى في أداء واجباته فقد كسب الخيرية من أزكى البشرية، وما أعظمه من وسام، فقد قال ﷺ: " خَيْرُ الْكَسْبِ كَسْبُ يَدِ الْعَامِلِ إِذَا نَصَحَ "(٤).

---

(١) رواه أبو نعيم في الحلية ٢/ ٤٢٥ وفي فضيلة العاملين من الولاة ص١٦٥ (رقم:٤٥)، نقله ابن تيمية في السياسة الشرعية ص٢٤.

(٢) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه: (٣٨٣) (١/ ٨٨).

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه (٦٧٣٢) (٦/ ٢٦١٤)، ومسلم (٣٨١) (١/ ٨٨)، واللفظ لمسلم.

(٤) مسند الإمام أحمد بن حنبل عن أبي هريرة (٨٣٩٣) (٢/ ٣٣٤)، والبيهقي في شعب الإيمان (١٢٣٦) (٢/ ٨٧): شعب الإيمان: لأبي بكر أحمد بن الحسين البيهقي الناشر: دار الكتب العلمية – بيروت الطبعة الأولى، ١٤١٠.

رابعاً: تقوية الأمانة المالية:

وحيث أن من أهم الأمانات اللازمة في كل من عُيِّنَ في المنصب الإداري؛ الأمانة المالية، ومن أصعب أنواع الرقابة، الرقابة على الاختلاسات المالية اليسيرة، والتعدي على الممتلكات العامة.

وهذا من خيانة الأمانة وقد قال تعالى: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَخُونُواْ اللّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُواْ أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ }[الأنفال: ٢٧]، وسماه رسول الله ﷺ غلولاً، ففي صحيح مسلم عن عدي بن عميرة رضي الله عنه أن رسول الله ﷺ قال: (من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه كان ذلك غلولاً يأتي به يوم القيامة)(١).

وفي الحديث الآخر: " من استعملناه على عمل، فرزقناه رزقا، فما أخذ بعد ذلك فهو غلول "(٢).

وفي المقابل فإن المتصف بالأمانة له أجر عظيم، فقد قال الله تعالى صفات أهل الأيمان: { وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمَانَاتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَاعُونَ }[المؤمنون: ٨]، وعن أَبِي مُوسَى الْأَشْعَرِيِّ رَضِيَ اللهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ النَّبِيُّ ﷺ: " الْخَازِنُ الْأَمِينُ الَّذِي يُؤَدِّي مَا أُمِرَ بِهِ طَيِّبَةً نَفْسُهُ أَحَدُ الْمُتَصَدِّقِينَ "(٣).

وفي الحديث الآخر عَنْ رَافِعِ بْنِ خَدِيجٍ الْأَنْصَارِيِّ قَالَ سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ ﷺ يَقُولُ: " الْعَامِلُ بِالْحَقِّ عَلَى الصَّدَقَةِ كَالْغَازِي فِي سَبِيلِ اللَّهِ حَتَّى يَرْجِعَ إِلَى بَيْتِهِ "(٤).

وهذه حوافز إيمانية تجعل العامل يتفانى في عمله ويجتهد فيه وهو مليء بسعادة غامرة لأنه في عبادة ما دام في عمله، وكل ما يؤديه لبيت المال فكأنه متصدق به.

---

(١) تقدم تخريجه .

(٢) تقدم تخريجه.

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: (٢١٤١)(٢/ ٧٨٩)، ومسلم: (٢٤١٠)(٣/ ٩٠).

(٤) رواه أحمد في مسنده (١٧٢٨٥)(٢٨/ ٥١٧)، والترمذي في سننه: (٦٤٥)(٧/ ٣٧)، وقال الشيخ الألباني: حسن صحيح ، صحيح الجامع (٣٩٩٦).

خامساً: محاربة التعيين للقرابة، والواسطة:

ومن أكثر أنواع الفساد الإداري انتشاراً التعيين بالواسطة أو للقرابة.

وقد ورد التحذير الشديد من ذلك، فعن أبي هريرة رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ:" إِذَا ضُيِّعَتِ الأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ، قَالَ: كَيْفَ إِضَاعَتُهَا ؟ قَالَ: إِذَا وُسِّدَ الأَمْرُ عَلَى غَيْرِ أَهْلِهِ، فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ"[١].

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه: "من ولي من أمر المسلمين شيئا فولى رجلا لمودة أو قرابة بينهما فقد خان الله ورسوله"[٢].

سادساً: مكافحة الرشوة:

كما أن الرشوة فساد آخر ورد التحذير منه في الحديث:" لعن رسول الله ﷺ الراشي والمرتشي"[٣].

ويدخل فيها الهدايا والخدمات التي تقدم للموظفين، لقوله ﷺ: " هدايا العمال غلول"[٤]، وقد حاسب النبي ﷺ أحد الصحابة على تلك الهدايا ووعظه وحذره، ففي صحيح البخاري عن أبي حميد الساعدي قال:" استعمل رسول الله ﷺ رجلا على صدقات بني سليم يدعى بن اللتبية[٥] فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية، فقال رسول الله ﷺ:" فَهَلاَّ جَلَسْتَ فِي بَيْتِ أَبِيكَ وَأُمِّكَ حَتَّى تَأْتِيَكَ هَدِيَّتُكَ إِنْ كُنْتَ صَادِقًا ." ثُمَّ خَطَبَنَا فَحَمِدَ اللَّهَ وَأَثْنَى عَلَيْهِ ثُمَّ قَالَ:" أَمَّا بَعْدُ فَإِنِّي أَسْتَعْمِلُ الرَّجُلَ مِنْكُمْ عَلَى الْعَمَلِ مِمَّا وَلاَّنِي اللَّهُ فَيَأْتِي فَيَقُولُ هَذَا مَالُكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ أُهْدِيَتْ لِي. أَفَلاَ جَلَسَ فِي بَيْتِ

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب الرقاق: باب رفع الأمانة (٦١٣١)(٥/ ٢٣٨٢).

(٢) السياسة الشرعية: لشيخ الإسلام ابن تيمية ـ ص ١١-١٢.

(٣) تقدم تخريجه

(٤) مسند الإمام أحمد بن حنبل (٢٣٦٤٩)(٥/ ٤٢٤)، الألباني: صحيح الجامع (حديث: ٧٠٢١)(٢/ ١١٧٧) وقال عنه صحيح.

(٥) عبد الله بن اللتبية – بضم اللام – بن ثعلبة، صحابي رضي الله عنه منسوب إلى بني لُتب من الأسد – بفتح الهمزة وإسكان السين – ويقال: الأزد. تهذيب الأسماء واللغات ٢/ ٣٠١ والإصابة في معرفة الصحابة ٦/ ٢٠٢.

أبيهِ وَأُمِّهِ حَتَّى تَأْتِيَهُ هَدِيَّتُهُ إِنْ كَانَ صَادِقًا وَاللَّهِ لاَ يَأْخُذُ أَحَدٌ مِنْكُمْ مِنْهَا شَيْئًا بِغَيْرِ حَقِّهِ إِلاَّ لَقِيَ اللَّهَ تَعَالَى يَحْمِلُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ فَلأَعْرِفَنَّ أَحَدًا مِنْكُمْ لَقِيَ اللَّهَ يَحْمِلُ بَعِيرًا لَهُ رُغَاءٌ[١] أَوْ بَقَرَةً لَهَا خُوَارٌ[٢] أَوْ شَاةً تَيْعَرُ "[٣]. ثُمَّ رَفَعَ يَدَيْهِ حَتَّى رُئِيَ بَيَاضُ إِبْطَيْهِ ثُمَّ قَالَ: " اللَّهُمَّ هَلْ بَلَّغْتُ " بَصُرَ عَيْنِي وَسَمِعَ أُذُنِي "[٤].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

لقد سمى النبي ﷺ ما فعله العامل غلولا[٥] ليظهر صفة هذا الفعل، وأن مثل هذا الفعل يتنافى ومن يُختار للشأن العام، وأن السعي للمكاسب الذاتية، واستغلال الوظيفة يأخذ صاحبها بعيدًا عن " الأمانة العامة " التي يتوجب وجودها.

قال ابن بطال: " دلّ الحديث على أن الهدية للعامل تكون لشكر معروفه أو للتحبب إليه أو للطمع في وضعه من الحق ، فأشار النبي ﷺ إلى أنه فيما يهدى له من ذلك كأحد المسلمين لا فضل له عليهم فيه، وأنه لا يجوز الاستئثار به "[٦].

وقال أبو الطيب: " وفي هذا الحديث بيان أن هدايا العمال حرام غلول لأنه خان في ولايته وأمانته "[٧].

---

(١) رغاء: صوت الإبل: ابن منظور محمد بن مكرم الإفريقي المصري (ت ٧١١ هـ) لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ط١ (١/ ٣٢٩).
(٢) خوار: صوت البقر: المصدر نفسه (٤/ ٢٦١).
(٣) تيعر : يعرت العنز تيعر بالكسر يعارا بالضم أي صاحت ، ابن الأثير ، أبو السعادات المبارك بن محمد الجزري (ت ٦٠٦ هـ) النهاية في غريب الأثر (تحقيق: طاهر أحمد الزاوي، ومحمود محمد الطباخي)، المكتبة العلمية، بيروت (١٣٩٩ هـ) (٥/ ٦٩٢).
(٤) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب الأيمان والنذور، باب كيف كان يمين النبي صلى الله عليه وسلم حديث (٦٧٧٢) (٦/ ٢٦٣٢)، مسلم: كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال حديث (٤٨٤٥) (٦/ ١١) واللفظ له.
(٥) الغلول: الخيانة في المغنم والسرقة من الغنيمة قبل القسمة ، الجزري: النهاية في غريب الأثر (٣/ ٣٨٠).
(٦) ابن بطال ، أبو الحسين علي بن خلف بن عبد الملك: شرح صحيح البخاري ، ط ١ ، ضبطه ياسر بن إبراهيم ،مكتبة الرشد، الرياض (١٤٢٠ هـ) (٣/ ٥٧٧).
(٧) أبو الطيب، الآبادي محمد شمس الحق العظيم : عون المعبود شرح سنن أبي داود، ط ٢ دار الكتب العلمية، بيروت (١٩٩٥ م) (٨/ ١١٦).

وقال قال ابن حجر: " قال المهلب: حيلة العامل ليهدى له تقع بأن يسامح بعض من عليه الحق فلذلك قال: " هلاً جلس في بيت أمه لينظر هل يهدى له " فأشار إلى أنه لولا الطمع في وضعه من الحق ما أهدي له، فأوجب النبي ﷺ أخذ الهدية وضمها إلى أموال المسلمين "(١).

و قال الخطابي: في قوله :" ألا جلس في بيت أمه أو أبيه فينظر أيهدي إليه أم لا " دليل على أن كل أمر يتذرع به إلى محظور فهو محظور ....."(٢).

سابعاً: التعامل مع الرئيس في العمل:

من الشائع في كثير من المنشآت، التنازع والتخاصم بين الرئيس والمرؤوسين، وقد حسم الشرع هذه القضية بتحتم طاعة الرؤساء بالمعروف، ودليل ذلك ما رواه مسلم عن ابن عمر أن النبي ﷺ قال: " عَلَى الْمَرْءِ الْمُسْلِمِ السَّمْعُ وَالطَّاعَةُ فِيمَا أَحَبَّ وَكَرِهَ إِلاَّ أَنْ يُؤْمَرَ بِمَعْصِيَةٍ فَإِنْ أُمِرَ بِمَعْصِيَةٍ فَلاَ سَمْعَ وَلاَ طَاعَةَ "(٣)، وهذا في الولاية العامة ويدخل فيها الولاية الخاصة، وروت لنا كتب التراث عن أحد ملوك الفرس الحكماء وهو - أبرويز بن هرمز - أنه قال: أطع من فوقك يطعك من دونك(٤).

ثامناً: تقوية الضمير الإنساني:

ونجد أن الشريعة السمحة قد جعلت للوازع الداخلي للموظف بل وكل مسلم أهمية جليلة في التمييز بين الحسن والقبيح عند الاشتباه، وهو ما يعرف بالضمير.

---

(١) ابن حجر: فتح الباري شرح صحيح: (١٣/ ١٦٦) مرجع سابق.

(٢) الخطابي، أبو سليمان حمد بن محمد البستي، (ت ٣٨٨ هـ): معالم السنن ، صححه محمد راغب الطباخ مطبعة محمد راغب الطباخ العلمية، حلب ١٩٣٣م (٣/ ٨).

(٣) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: (٦٧٢٥)(٦/ ٢٦١٢) ومسلم واللفظ له (٤٨٦٩) (٦/ ١٥).

(٤) تهذيب الرياسة وترتيب السياسة: أبو عبد الله القلعي - دار النشر / مكتبة المنار - الأردن- الزرقاء - الطبعة : الأولى - ص ١٢١، شرح نهج البلاغة ٣/ ٣٢، ونسبه في الدرر السنية إلى بعض الحكماء ٧/ ٣٨٣.

فقد روى مسلم عن عَنِ النَّوَّاسِ بْنِ سَمْعَانَ الأَنْصَارِيِّ قَالَ سَأَلْتُ النَّبِيَّ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عَنْ الْبِرِّ وَالإِثْمِ فَقَالَ:" الْبِرُّ حُسْنُ الْخُلُقِ وَالإِثْمُ مَا حَاكَ فِي صَدْرِكَ وَكَرِهْتَ أَنْ يَطَّلِعَ عَلَيْهِ النَّاسُ "[1].

وفي الحديث الآخر:" استفت قلبك وإن أفتاك المفتون"[2]. وثبت عن النبي ﷺ أنه قال:" دع ما يريبك إلى ما لا يريبك"[3].

تاسعاً: محبة الخير للغير:

ومن صور الرقابة الذاتية في التعامل مع الموظفين الآخرين المبدأ النبوي العظيم الذي يقول فيه ﷺ :" أحب للناس ما تحب لنفسك"[4].

* اتجاه الدول الحديثة لتقوية الرقابة الذاتية:

وحيث أن كثيراً من الدول ليس لها معايير أخلاقية سماوية فقد اتجهوا إلى إنشاء ميثاق لأخلاق العمل، وقد أكدت دراسة صادرة عن الأمم المتحدة أن وجود ميثاق لأخلاق العمل يعتبر من الوسائل الوقائية المهمة لمحاربة الفساد في الدول النامية[5].

ويؤكد بعض الباحثين أن ذلك لا يكفي، بل لا بد من غرس القيم الأخلاقية للموظفين وتنمية الرقابية الذاتية من خلال غرس تلك القيم في التعليم العام، ومن خلال التدريب المتواصل[6].

وقد كثرت الدعوات من قبل المختصين في الإدارة في الدول الغربية إلى استخدام القيم والعادات التي تحث على الالتزام، وهو ما يطلق عليه: أسلوب

---

(١) صحيح الإمام مسلم:(٦٦٨٠)(٨/٦).
(٢) صحيح الجامع: برقم (٩٥٩).
(٣) صحيح الجامع الصغير برقم(٣٣٧٣).
(٤) صحيح الجامع الصغير ١٧٨.
(٥) د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، مرجع سابق، ص٧٦.
(٦) المرجع السابق ص٨١.

استخدام القيم في التحكم في السلوك الإنساني، ويدخل في ذلك مواثيق العمل وأخلاقيات المهنة[1].

ومن ذلك يتضح لنا أن الرقابة الذاتية هي رقابة الموظف على نفسه، المبنية على معرفة حقيقية لأسرار دينه، وما يدعوا إليه من وجوب التقوى، ومراقبة الله في السر والعلن، وأنه تعالى لا يعزب عن علمه شيء في الأرض ولا في السماء، بل يعلم السر وما أخفى، مما تخفيه الصدور، لذلك إذا أيقن الإداري المسلم وآمن بصدق هذه المعاني الجليلة، هانت وصغرت أمامه جميع أنواع الرقابة الأخرى[2].

ثانياً: الرقابة الإدارية (داخل المؤسسة):

وهي رقابة المدير أو نائبه على العاملين معه لتحقيق أهداف العمل.

وترجع نشأة الرقابة الإدارية في الفكر والممارسة الإسلامية إلى عهد الرسول ﷺ ومن تبعه من المسلمين عبر التاريخ الإسلامي، فقد أرسى الرسول ﷺ قواعد الرقابة وأصولها بالاستناد إلى القرآن الكريم ومن خلال أقواله وأفعاله عليه الصلاة والسلام، بنهيه عن المنكرات وبأمره بالمعروف في مختلف جوانب المجتمع الإسلامي بما في ذلك الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية والاجتماعية وغيرها، فكان الرسول ﷺ يتجول في الأسواق ويراقب سلوك الأفراد والجماعات ويوجه المسلمين بمقتضى تعاليم وأحكام الدين الحنيف[3].

فقد روي عن أبي هريرة رضي الله عنه: **أن رسول الله ﷺ مرَّ على صُبْرَةِ طعام، فأدخل يده فيها، فنالت أصابعه بللاً، فقال: ما هذا يا صاحب الطعام؟ قال أصابته السماء يا رسول الله ، قال: " أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس، من غش فليس مني "**[4].

---

(١) د/ فؤاد عبد الله العمر: المرجع السابق ص ١٠٦.

(٢) عبد الرحمن الضحيان: الإدارة والحكم في الإسلام - الفكر والتطبيق - المرجع السابق / ص١٣٢.

(٣) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام : المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ـ دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - الأردن / ط١/ ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م/ ص٣٣٧.

(٤) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه : كتاب الإيمان - باب قول النبي ﷺ " من غشنا فليس منا"، برقم (٢٨٤) مرجع سابق.

ولقد حرص الصحابة - رضوان الله عليهم - الذين خلفوا رسول الله ﷺ في الحكم على السير على هذا النهج القويم، واستنبطوا طرقاً وأساليب جديدة للرقابة الإدارية، وخاصة ما كان في عهد الخليفة الفذ عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - والذي يعتبر المؤسس الحقيقي للنظم الإدارية والسياسية في الدولة الإسلامية بعد اتساع رقعتها في عهده[1].

* والصور التالية تبين أهمية وقيمة هذا النوع من الرقابة:

أولاً: لا قيادة ناجحة بلا رقابة فاعلة:

لا يشك أحد أنه لا يمكن لمجتمع صغير أو كبير أن ينجح ويحقق أهدافه بدون قائد، بل إن النبي ﷺ قال: " إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم "[2]، وفي حديث ابن عمر رضي الله عنهما: " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم "[3]، وذلك ليكون قوله فاصلاً عند النزاع، ولذلك أعطاه الشرع حق الطاعة ولو كانت في أمر تكرهه النفس كما في حديث: بايعنا رسول الله ﷺ على السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره وعلى أثرة علينا وألا ننازع الأمر أهله قال: إلا أن تروا كفراً بواحاً عندكم من الله فيه برهان "[4].

بل إن النبي ﷺ أرسل جمعاً من الصحابة في مهمة وأمّر عليهم أحدهم فغضب عليهم وأمرهم أن يوقدوا ناراً ويقتحموها فهموا بذلك طاعة له ثم

---

(١) علي محمد حسنين: رقابة الأمة على الحكام " دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية " - الكتب الإسلامي - بيروت - لبنان / ط١ / ١٤٠٨هـ-١٩٩٨م/ ص٥٨.

(٢) رواه أبو داود (٢٦١٠)(٢/ ٣٤٠) عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه المؤلف : أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الناشر : دار الكتاب العربي - بيروت - مصدر الكتاب : وزارة الأوقاف المصرية - وفي التعليق حكم الألباني : قال الألباني :حسن صحيح، ورواه الحاكم (١/ ٤٤٣) وقال حديث صحيح على شرط الشيخين ووافقه الذهبي.

(٣) رواه أحمد وصححه أحمد شاكر في تحقيقه للمسند١٠/ ٦٦٤٨.

(٤) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب : الأحكام، باب :كيف يبايع الإمام (حديث: ٦٦٤٧)(٦/ ٢٥٨٨)، والإمام مسلم في صحيحه: في كتاب : الإمام، باب : وجوب طاعة الأمراء حديث :(١٧٠٩) (٣/ ١٤٦٩).

استخدام القيم في التحكم في السلوك الإنساني، ويدخل في ذلك مواثيق العمل وأخلاقيات المهنة(١).

ومن ذلك يتضح لنا أن الرقابة الذاتية هي رقابة الموظف على نفسه، المبنية على معرفة حقيقية لأسرار دينه، وما يدعوا إليه من وجوب التقوى، ومراقبة الله في السر والعلن، وأنه تعالى لا يعزب عن علمه شيء في الأرض ولا في السماء، بل يعلم السر وما أخفى، مما تخفيه الصدور، لذلك إذا أيقن الإداري المسلم وآمن بصدق هذه المعاني الجليلة، هانت وصغرت أمامه جميع أنواع الرقابة الأخرى(٢).

ثانياً: الرقابة الإدارية (داخل المؤسسة):

وهي رقابة المدير أو نائبه على العاملين معه لتحقيق أهداف العمل.

وترجع نشأة الرقابة الإدارية في الفكر والممارسة الإسلامية إلى عهد الرسول ﷺ ومن تبعه من المسلمين عبر التاريخ الإسلامي، فقد أرسى الرسول ﷺ قواعد الرقابة وأصولها بالاستناد إلى القرآن الكريم ومن خلال أقواله وأفعاله عليه الصلاة والسلام، بنهيه عن المنكرات وبأمره بالمعروف في مختلف جوانب المجتمع الإسلامي بما في ذلك الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية والاجتماعية وغيرها، فكان الرسول ﷺ يتجول في الأسواق ويراقب سلوك الأفراد والجماعات ويوجه المسلمين بمقتضى تعاليم وأحكام الدين الحنيف(٣).

فقد روي عن أبي هريرة رضي الله عنه: **أن رسول الله ﷺ مرَّ على صُبْرَةِ طعام، فأدخل يده فيها، فنالت أصابعه بللاً، فقال: ما هذا يا صاحب الطعام؟ قال أصابته السماء يا رسول الله ، قال: " أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس، من غش فليس مني "**(٤).

---

(١) د/ فؤاد عبد الله العمر: المرجع السابق ص ١٠٦.

(٢) عبد الرحمن الضحيان: الإدارة والحكم في الإسلام - الفكر والتطبيق - المرجع السابق / ص١٣٢.

(٣) محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام : المالية العامة والنظام المالي في الإسلام ـ دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - الأردن / ط١/ ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م/ ص٣٣٧.

(٤) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه : كتاب الإيمان - باب قول النبي ﷺ " من غشنا فليس منا"، برقم (٢٨٤) مرجع سابق.

ولقد حرص الصحابة - رضوان الله عليهم - الذين خلفوا رسول الله ﷺ في الحكم على السير على هذا النهج القويم، واستنبطوا طرقاً وأساليب جديدة للرقابة الإدارية، وخاصة ما كان في عهد الخليفة الفذ عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - والذي يعتبر المؤسس الحقيقي للنظم الإدارية والسياسية في الدولة الإسلامية بعد اتساع رقعتها في عهده(١).

* **والصور التالية تبين أهمية وقيمة هذا النوع من الرقابة:**

أولاً: لا قيادة ناجحة بلا رقابة فاعلة:

لا يشك أحد أنه لا يمكن لمجتمع صغير أو كبير أن ينجح ويحقق أهدافه بدون قائد، بل إن النبي ﷺ قال:" إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم"(٢)، وفي حديث ابن عمر رضي الله عنهما:" لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم"(٣)، وذلك ليكون قوله فاصلاً عند النزاع، ولذلك أعطاه الشرع حق الطاعة ولو كانت في أمر تكرهه النفس كما في حديث: بايعنا رسول الله ﷺ على السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره وعلى أثرة علينا وألا ننازع الأمر أهله قال: إلا أن تروا كفراً بواحاً عندكم من الله فيه برهان"(٤).

بل إن النبي ﷺ أرسل جمعاً من الصحابة في مهمة وأمّر عليهم أحدهم فغضب عليهم وأمرهم أن يوقدوا ناراً ويقتحموها فهموا بذلك طاعة له ثم

---

(١) علي محمد حسنين: رقابة الأمة على الحكام " دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية " - الكتب الإسلامي - بيروت - لبنان / ط١ / ١٤٠٨هـ-١٩٩٨م/ ص٥٨.

(٢) رواه أبو داود (٢٦١٠)(٢/ ٣٤٠) عن أبي سعيد الخدري رضي الله عنه المؤلف : أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الناشر : دار الكتاب العربي - بيروت - مصدر الكتاب : وزارة الأوقاف المصرية - وفي التعليق حكم الألباني : قال الألباني :حسن صحيح، ورواه الحاكم (١/ ٤٤٣) وقال حديث صحيح على شرط الشيخين ووافقه الذهبي.

(٣) رواه أحمد وصححه أحمد شاكر في تحقيقه للمسند١٠/ ٦٦٤٨.

(٤) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب : الأحكام، باب :كيف يبايع الإمام (حديث: ٦٦٤٧)(٦/ ٢٥٨٨)، والإمام مسلم في صحيحه: في كتاب : الإمام، باب : وجوب طاعة الأمراء حديث :(١٧٠٩) (٣/ ١٤٦٩).

قالوا: ما آمنا إلا هروباً من النار فكيف نقتحمها، فلما رجعوا من مهمتهم أخبروا النبي ﷺ فقال:" إنما الطاعة في المعروف"[1].

وقد قال شيخ الإسلام ابن تيمية:" فإذا كان قد أوجب في أقل الجماعات وأقصر الاجتماعات أن يولي أحدهم كان ذلك تنبيهاً على وجوب ذلك فيما هو أكثر من ذلك"[2].

ومن أعظم مهام القائد والرئيس أن تسير الأمور التي تحت ولايته على الشكل المطلوب، ولا يتحقق ذلك إلا بالقيام بالرقابة الدائمة لمن هم تحت يده، ليعرف مواطن الخلل فيصلحها، وما كان من أمور إيجابية فإنه يزيدها ثباتاً.

وهذه الرقابة صورة من صور الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقد قال تعالى: {الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ} [الحج: ٤١].

ومع ما للرقابة الذاتية من أهمية إلا أن كثيراً من النفوس تحتاج إلى رادع خارجي، وصدق عمر رضي الله عنه في قوله:" ما يزع الله بالسلطان أعظم مما يزع بالقرآن"[3]، أي أن هيبة السلطان والخوف من عقوبته ترتدع أكثر من المواعظ لكثير من الناس لضعف إيمانهم.

ثانياً: الرقابة في العهد النبوي والعهد الراشدي:

وقد مارس النبي ﷺ الرقابة على عماله، ففي صحيح البخاري عن أبي حميد الساعدي قال:" استعمل رسول الله ﷺ رجلا على صدقات بني سليم يدعى بن اللُّتْبِيَّة فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية فقال رسول الله ﷺ

---

(١) أخرجه مسلم في كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء في غير معصية، (حديث:١٨٤٠)(٣/١٤٦٩).

(٢) مجموع الفتاوى ٢٨/ ٦٥.

(٣) تاريخ بغداد: أحمد بن علي الخطيب البغدادي، دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى ١٩٩٧م، تحقيق مصطفى عطا (٤/١٠٨).

فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا...[1].

وكان أبو بكر رضي الله عنه يمارس الدور الرقابي بنفسه على عماله، فعندما جاءه معاذ بن جبل من اليمن قال له أبو بكر: ارفع لنا حسابك[2].

وذكر الطبري أنه - أي: أبو بكر - كان يراقب ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم"[3].

وأما عمر فقد طور آلية الرقابة الإدارية، إذ كان مهتماً بهذا الأمر أشد الاهتمام، فقد قال يوماً لجلسائه:" أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، ثم أمرته فعدل، أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم، قال: لا حتى أنظر في عمله، أعمل بما أمرته أم لا"[4].

فاستشعاره للمسؤولية جعله يراها من واجبات الإمام، وليست الرقابة لمرة أو مرات ثم تقف، بل هي رقابة دائمة، حتى لا يقل العمل، أو يحصل تجاوزات فيه.

كما كان يرسل المفتش العام محمد بن مسلمة للرقابة على الولاة وتفحص شكاوى الرعية والتحقق منها وممارسة التحقيق مع الولاة.

ومن أشهر ما روي في ذلك تحقيقه في شكوى بعض أهل العراق ضد واليهم سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه، وكذا تحقيقه في شكوى بعض أهل دمشق ضد واليهم سعيد بن عامر رضي الله عنه[5].

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: كتاب الأيمان والنذور ، باب كيف كان يمين النبي صلى الله عليه وسلم حديث (٦٥٧٨)(٦/ ٢٥٥٩)، الإمام مسلم في صحيحه: كتاب الإمارة ، باب تحريم هدايا العمال حديث (١٨٣٢) واللفظ له.

(٢) نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية - المؤلف: محمد عبد الحي الكتاني (تحقيق: عبد الله الخالدي) الناشر: دار الأرقم - الطبعة: الثانية ١/ ٣٧.

(٣) الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير: تاريخ الأمم والملوك، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧ هـ، ج٤ ص٦٧.

(٤) سيرة ومناقب عمر بن عبد العزيز : للإمام أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي (تحقيق: طه عبد الرؤف سعد) دار ابن خلدون ـ الإسكندرية ط١ ١٤١٧هـ - ١٩٩٦م/ ص ٥٦.

(٥) الدكتور/ فوزي كمال أدهم: الإدارة الإسلامية - دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة/ ص٣١٩ مرجع سابق .

ومن سياسته لولاته أنه ينظر في مال الوالي قبل الولاية، ويسجله في سجل، ثم ينظر ما زاد بسبب الولاة فيأخذ نصفه لبيت المال ونصفه للوالي ولو كان كسبه للمال بطريق حلال، وسبب ذلك أن الناس يحابون الوالي لأجل ولايته، فجعلهم كأنهم مشاركون لبيت المال، وهذا من فقهه العجيب[١].

وكان لعمر رغبة في عمل جولة تفتيشية في جميع البلاد التي تحت سلطته، فقد أُثر عنه أنه قال: لئن عشت إن شاء الله لأسيرنَّ في الرعية حولاً فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني أما عمالهم فلا يرفعونها إلي، وأما هم فلا يصلون إلي، فأسير إلى الشام فأقيم شهرين، وبالجزيرة شهرين، وبمصر شهرين، وبالبحرين شهرين، وبالكوفة شهرين، وبالبصرة شهرين، والله لنعم الحول هذا[٢].

كما كان عمر رضي الله عنه يراقب سلوك عماله، ويحاسبهم إذا رأى ما يقدح في عدالتهم، فقد بلغه أن أحد عماله يتمثل بأبيات فيها مدح للخمر، فعزله[٣].

وعندما تكلم دعاة الفتنة في ولاية عثمان سعياً للتمرد عليه، اجتمع أصحاب رسول الله ﷺ إلى عثمان رضي الله عنه فقالوا يا أمير المؤمنين أيأتيك عن الناس الذي آتانا قال لا والله ما جاءني إلا السلامة قالوا فإنا قد أتانا وأخبروه بالذي أسقطوا إليهم قال فأنتم شركائي وشهود المؤمنين فأشيروا علي قالوا نشير عليك أن تبعث رجالاً ممن تثق بهم من الناس إلى الأمصار حتى يرجعوا إليك بأخبارهم فدعا محمد بن مسلمة فأرسله إلى الكوفة وأرسل أسامة بن زيد إلى البصرة وأرسل عمار بن ياسر إلى مصر وأرسل عبد الله بن عمر إلى الشام وفرق رجالاً سواهم فرجعوا جميعاً قبل عمار فقالوا أيها الناس والله ما أنكرنا شيئاً ولا أنكره أعلام المسلمين ولا عوامهم، وقالوا جميعاً الأمر أمر المسلمين: ألا إن أمراءهم يقسطون بينهم ويقومون عليهم[٤].

---

(١) التراتيب الإدارية: مرجع سابق (١/ ٢٦٩).

(٢) التراتيب الإدارية: المرجع سابق (١/ ٢٦٧).

(٣) السياسة الشرعية: لابن تيمية/ ص ١٠٥ مرجع سابق.

(٤) التمهيد والبيان في مقتل الشهيد عثمان: محمد بن يحيى بن أبي بكر المالقي الأندلسي، حققه د. محمود يوسف زايد، دار الثقافة، الدوحة، الطبعة الأولى، ١٤٠٥هـ- ١٩٨٥م/ ص٩٧.

وأما علي فقد كتب للأشتر النخعي حين ولاه على مصر، وأمره بالاهتمام بالرقابة على العمل (الموظفين)، ففي كتابه له:" ثم تفقد أعمالهم وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم، فإن تعاهدك في السر لأمورهم جدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية"[1].

وكتب عمر بن عبد العزيز لعدي بن أرطاة أن ابعث إلي بفضل الأموال التي قِبَلَك من أين دخلت.."[2].

وهذه نماذج لطريقة مراقبة الأداء الحكومي في تلك العهود الإسلامية الأولى، والتي تعتبر أنموذجاً للدولة المسلمة المتمسكة بتعاليم دينها.

ثالثاً: الصفات اللازمة في من يقوم بالعملية الرقابية:

أولاً: الشجاعة في اتخاذ القرارات وعدم الاهتمام بالمخالفات اليسيرة جداً:

تعتبر الشجاعة عند اتخاذ القرارات من أهم ما يميز المراقب الناجح من غيره، وقد أشار عمر رضي الله عنه إلى هذا فقد أرسل محمد بن مسلمة في مهمة إلى العراق ثم رجع ففني زاده قبل أن يصل إلى المدينة لأنه لم يقبل من أحد زاداً، فأخذ يأكل من لحاء الأشجار حتى تغير وجهه وجسمه فلما علم عمر بذلك قال له: " هلا قبلت من سعد - أي ابن أبي وقاص؟ قال: لو أردتَّ ذلك كتبت له به أو أذنت له فيه، فقال عمر:" إن أكمل الرجال رأياً من إذا لم يكن عنده عهد من صاحبه، عمل بالحزم أو قال به ولم ينكل"[3]، يشير إلى خطأ أن ينتظر القائم بالأعمال الرقابية التوجيه ممن فوقه في كل الأمور.

وليس من المستحسن ممن يقوم بالعملية الرقابية أن يدقق في الأشياء اليسيرة التي لا يخلو منها بشر، بل عليه أن يتغافل عن بعض الأشياء التي يحسن التغافل عنها، قال بعضهم: أكره المكاره في السيد الغباوة وأحب أن يكون عاقلاً متغافلاً كما قال أبو تمام:

---

(١) الدكتور حزام المطيري: الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة/ ص٢١٣ مرجع سابق.

(٢) المرجع السابق/ ص٢١٤.

(٣) تاريخ الطبري ٤/ ٤٧، د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي: مرجع سابق/ ص٣٠.

ليس الغبي بسيد في قومه لكن سيد قومه المتغابي[١].

وإن كان الكمال في الموظف أن يحافظ على ممتلكات الدولة، ولا يستخدمها لمصلحته الخاصة ولو في الشيء اليسير، وفي قصة حماد بن زيد مثال يبين ضرورة الاهتمام بالأشياء اليسيرة فقد مر حماد بن زيد عندما كان صغيراً هو وأبوه على جدار فيه تبن فأخذ حماد عود تبن، فنهره أبوه وقال: لماذا؟ فقال حماد: يا أبتاه إنه عود تبن، فقال الأب: لو أخذ كل مارٍّ عود تبن هل يبقى في الجدار شيء؟[٢].

وقد كان عمر بن عبد العزيز يمارس رقابة مالية دقيقة، وهذا هو سر الرفاهية التي حصلت للمسلمين في عهده القصير، فقد قال لميمون – وهو معاون له-: ما هذه الطوامير التي تكتب فيها بالقلم الجليل، وتمد فيها وهي من بيت مال المسلمين؟ (يقصد الصحائف التي يكتب فيها الأوامر والتوجيهات)، فكانت كتبه شبراً أو نحواً من ذلك[٣].

وعندما كتب له أبو بكر بن محمد بن حزم والي المدينة يطلب شمعاً للإضاءة، رد عليه فقال:" لعمري لقد عهدتك يا ابن حزم وأنت تخرج من بيتك في الليلة الشاتية المظلمة بغير مصباح، ولعمري لأنت يومئذ خير منك اليوم، ولقد كان في فتائل أهلك ما يغنيك، والسلام". وكتب إلى ابن حزم مرة :" إذا جاءك كتابي هذا فأرق القلم، واجمع الخط، واجمع الحوائج الكثيرة في الصحيفة الواحدة، فإنه لا حاجة للمسلمين في فضل قول أضر ببيت مالهم، والسلام عليك"[٤].

وأرى أنه يجب على من يقوم بالعملية الرقابية أن يقدر الأشياء التي يتغاضى عنها، والمخالفات التي ينبه عليها، والمخالفات التي يعاقب عليها أو يرفع فيها تقريراً بالمخالفة.

---

(١) مفتاح السعادة ومصباح السيادة في موضوعات العلوم تأليف العلامة: أبي الخير عصام الدين أحمد بن مصطفى بن خليل الحنفي المعروف بطاش كُبْري زَادَهْ / ت ٩٦٨هـ طبع في دار الكتب العلمية ـ بيروت / ١٤٥ .

(٢) ترجمة حماد بن زيد: من سير أعلام النبلاء.

(٣) سيرة ومناقب عمر بن عبد العزيز: لابن الجوزي / ٦٦.

(٤) أبو محمد عبد الله بن عبد الحكم: سيرة عمر بن العزيز على ما رواه مالك بن أنس وأصحابه (تحقيق: محمد عبيد) دمشق ـ مكتبة وهبة ١٣٧٣هـ/ ص ٥٥.

رابعاً: السِّرية والحكمة والرقابة على الحسنات قبل المخالفات:

كما ينبغي أن تكون بعض العمليات الرقابية سرية، وأن يكون المراقب غاية في الثقة والأمانة والعقل، فقد ورد في الحديث: " عن معاذ بن جبل قال قال رسول الله ﷺ: " استعينوا على إنجاح حوائجكم بالكتمان فإن كل ذي نعمة محسود "[1].

قال أشهب – وهو من كبار أصحاب مالك بن أنس رحم الله الجميع -: ينبغي للحاكم أن يتخذ من يستكشف له أحوال الناس في السر، وليكن ثقة مأموناً عاقلاً[2].

وأيضاً لابد أن يكون القائم بالعملية الرقابية والمهام التفتيشية حكيماً في تصرفاته، بأن يعالج المشاكل بالأيسر فالأيسر ويستعمل معهم سياسة " شعرة معاوية "، قال معاوية رضي الله عنه: لا أضع سيفي حيث يكفيني سوطي ولا حيث يكفيني لساني ولو أن بيني وبين الناس شعرة ما انقطعت، قالوا: وكيف ذلك يا أمير المؤمنين ؟ قال: كنت إذا أرخوها مددتها وإذا مدُّوها جررتها[3].

وليس من العدل أن تكون الرقابة والجولات التفتيشية منصبة على البحث عن أوجه الخلل، بل هي عملية للنظر في سير العمل، فإن وجد المراقب موظفاً أو عاملاً يستحق التقدير فلا يغفل ذلك، وإلا فسيكون قدوم المراقب أمراً ثقيلاً على جميع العاملين.

وعليه أن يعجل مكافأة المحسن، فقد ذكرت بعض كتب التراث قول بعض الحكماء: لا تغفل مكافأة من يعتقد لك الوفاء ويناضل عنك الأعداء فمن حرمته مكافأة مثله زهد في معاودة فعله[4].

---

(١) رواه الطبراني (١١٨٦) (٢/ ٢٩٢)، الروض الداني – المعجم الصغير المؤلف: سليمان بن أحمد بن أيوب أبو القاسم الطبراني الناشر: المكتب الإسلامي، دار عمار – بيروت، عمان الطبعة الأولى، ١٤٠٥ هـ–١٩٨٥م تحقيق: محمد شكور محمود الحاج أمرير، وحسنه الألباني لطرفه في السلسلة الصحيحة ٣/ ٤٣٦ رقم ١٤٥٣.

(٢) فتح الباري: لابن حجر ١٣/ ١٩٠ مرجع سابق.

(٣) عيون الأخبار ١/ ٩، بهجة المجالس ١/ ٣٤٥، العقد الفريد ١/ ١٨، تهذيب الرياسة وترتيب السياسة: أبو عبد الله القلعي ص١٣١ مرجع سابق.

(٤) تهذيب الرياسة وترتيب السياسة: أبو عبد الله القلعي / ١٧٢، الأمثال للثعالبي / ٤٧.

وذكروا عن أحد ملوك الفرس الحكماء وهو ـ أردشير ـ أنه قال: على الملك أن يأخذ نفسه بثلاث:

١ـ تعجيل مكافأة المحسن على إحسانه فإن في ذلك شحذ الضمائر على الطاعة.

٢ـ وتأجيل عقوبة العاصي على عصيانه، فإن في ذلك إمكان العفو والإقالة ومراجعة التوبة والندامة.

٣ـ والأناة عند طوارق الدهر وحدثانه، فإن في ذلك انفساح مذاهب الرأي والسياسة وإيضاح غوامض السداد والإصابة[1].

وتأجيل عقوبة العاصي بأن لا يعاقب إلا بعد التوجيه الشفهي ثم الإنذار الكتابي، ثم العقوبة.

وبعض الأخطاء الكبيرة أو الحساسة تستلزم أن يعاقب المتسبب فيها دون إنذار، والمسألة تقديرية.

ثالثاً : الرقابة الشعبية (رقابة الجمهور):

وأتناول هذا النوع من الرقابة من خلال الصور التالية:

أولاً: توسيع مفهوم الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر:

يوجد قصور في فهم كثير من الناس في قصر مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، على منكرات معينة، بينما خيانة الأمانة واستغلال النفوذ وغيرها من المنكرات الوظيفية قد تكون أعظم لتعلق حقوق الناس بها، ولكونها ذنوباً متعدية.

وفي القرآن كثير من الآيات التي تنبه إلى ضرورة الاهتمام بهذه الشعيرة، ومنها:

١ـ قال تعالى: {وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَـئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ }[آل عمران: ١٠٤].

---

(١) بهجة المجالس ١/ ٣٣٨، شرح نهج البلاغة ٤/ ٥٣٧، تهذيب الرياسة / ١٢٢.

٢ـ وقال تعالى أيضاً: {كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ} [آل عمران: ١١٠].

٣ـ وقال أيضاً: {وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَٰئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ} [التوبة: ٧١].

٤ـ وقال: {يَا بُنَيَّ أَقِمِ الصَّلَاةَ وَأْمُرْ بِالْمَعْرُوفِ وَانْهَ عَنِ الْمُنكَرِ وَاصْبِرْ عَلَىٰ مَا أَصَابَكَ إِنَّ ذَٰلِكَ مِنْ عَزْمِ الْأُمُورِ} [لقمان: ١٧].

٥ـ ومن ذلك أيضاً: {لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِن بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَىٰ لِسَانِ دَاوُودَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَٰلِكَ بِمَا عَصَوا وَّكَانُوا يَعْتَدُونَ * كَانُوا لَا يَتَنَاهَوْنَ عَن مُّنكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَفْعَلُونَ} [المائدة: ٧٨، ٧٩].

٦ـ وقوله: {فَلَمَّا نَسُوا مَا ذُكِّرُوا بِهِ أَنجَيْنَا الَّذِينَ يَنْهَوْنَ عَنِ السُّوءِ وَأَخَذْنَا الَّذِينَ ظَلَمُوا بِعَذَابٍ بَئِيسٍ بِمَا كَانُوا يَفْسُقُونَ} [الأعراف: ١٦٥].

ووجه الدلالة من الآيات الكريمات:

هذه الآيات بمفهومها وجملتها تُحمِّل المجتمع المسلم مسئولية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وبهذه المسؤولية الشمولية تتكامل صورة المجتمع المؤمن النقي من أدران المنكرات، وبهذه المسؤولية الشمولية تقوم دواعي الحق، وتسقط دواعي الباطل، وتكون كلمة الله هي العليا، ودينه هو المرجوع إليه، المعول عليه، وكتابه الكريم وسنة رسوله ﷺ هما المعيار الذي توزن به أعمال العباد، وترجع إليهما الأمة في دقيق الأمور وجليلها، وبذلك تنجلي ظلمات البدع، وتنفصم ظهور الظلم، وتنكسر نفوس أهل معاصي الله وتخفق رايات الشرع[1]، وهذا يتطلب مشاركة المجتمع المؤمن في دفع المنكرات.

وفي الأحاديث النبوية نجد ما يؤكد هذا المبدأ الإسلامي فمن تلك التوجيهات:

---

(١) رفع الريبة: للشوكاني ص ٥٣، مجموعة الرسائل المنبرية / بيروت / لبنان / ١٩٧٠م.

١ـ روى البخاري عن النُّعْمَانَ بْنِ بَشِيرٍ رَضِيَ اللهُ عَنْهُمَا عَنِ النَّبِيِّ ﷺ قَالَ: " مَثَلُ الْقَائِمِ عَلَى حُدُودِ اللَّهِ وَالْوَاقِعِ فِيهَا، كَمَثَلِ قَوْمٍ اسْتَهَمُوا عَلَى سَفِينَةٍ، فَأَصَابَ بَعْضُهُمْ أَعْلاهَا وَبَعْضُهُمْ أَسْفَلَهَا، فَكَانَ الَّذِينَ فِي أَسْفَلِهَا إِذَا اسْتَقَوْا مِنَ الْمَاءِ، مَرُّوا عَلَى مَنْ فَوْقَهُمْ، فَقَالُوا: لَوْ أَنَّا خَرَقْنَا فِي نَصِيبِنَا خَرْقًا، وَلَمْ نُؤْذِ مَنْ فَوْقَنَا، فَإِنْ يَتْرُكُوهُمْ وَمَا أَرَادُوا هَلَكُوا جَمِيعًا، وَإِنْ أَخَذُوا عَلَى أَيْدِيهِمْ نَجَوْا وَنَجَوْا جَمِيعًا "(١).

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

هذا مثل عظيم يُشبه فيه الرسول ﷺ حال الناس وموقفهم مما يكون في المجتمع من منكرات بحال قوم ركبوا سفينة فاقتسموا أماكنهم فيها بطريق القرعة، فكان من نصيب بعضهم الجزء الأعلى من السفينة، وكان من نصيب الآخرين الجزء الأسفل منها، وكان لابد لأهل السفل من الماء، فكانوا يصعدون لأعلى السفينة ليستقوا الماء، ولما كان ممرهم على أهل العلو فقد تأذوا بهم؛ إذ ربما أصابهم شيء من رشاش الماء أو أقلقوا وقت راحتهم أو غير ذلك، فلما رأى أهل السفل تأذي أهل العلو بهم عزموا على أن ينقبوا في نصيبهم نقباً يحصلون منه على الماء دون الحاجة إلى إيذاء من فوقهم، ولم يدر هؤلاء أن هذا الخرق الصغير سيؤدي إن تُرك إلى هلاك الجميع ويكون معنى (أصغر خرق) هو (أوسع قبر).

ويبين الرسول الكريم ﷺ أن الأمر لا يخلو حينئذ من إحدى نتيجتين: إما أن يقوم أهل العلو بواجبهم في منع هذه الكارثة فينجو الجميع؛ وإما أن يتركوهم وشأنهم بدعوى أن هذا نصيبهم يفعلون فيه ما يشاؤن، وحينئذ تكون النتيجة الحتمية هي هلاك الجميع.

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: في كتاب الشركة (٢٣٦١) (٢/ ٨٨٢)، وأخرجه أيضاً في كتاب الشهادات، باب القرعة في المشكلات (٢٦٨٦)، بلفظ: (مثل المدهن في حدود الله والواقع فيها...) وأخرجه الترمذي في الفتن (٢١٧٣) وأحمد (١٨٤٠٣)،(٤/ ٢٧٠) مسند الإمام أحمد بن حنبل المؤلف: أحمد بن حنبل أبو عبد الله الشيباني الناشر: مؤسسة قرطبة – القاهرة، وأخرجه البيهقي في السنن الكبرى (١٠/ ٢٨٨)، وفي شعب الإيمان (٧٥٧٦)(٩١- ٩٢/ ٦).

والحديث الشريف يبين أنه هكذا تكون حال الناس في المجتمع فإنه لا يخلو مجتمع من بعض صور المنكر والفساد التي يقدم عليها ضعاف الإيمان، وقد يلتمس بعضهم لنفسه مبرراً في ما يفعل كأن يقول هذه حرية شخصية، وأنا حر أصنع في ملكي ما أشاء، فإن قام أهل الرشد بواجبهم في إنكار هذه المنكرات والأخذ على أيدي الظالمين صلح المجتمع ونجا الجميع من غضب الله عز وجل، وأما إن تقاعسوا عن هذا الواجب وغلبت كلمة المداهنين فإن العقوبة الإلهية تعم الجميع، وتلك سنة إلهية لا تتغير، قال الحافظ: "وهكذا إقامة الحدود يحصل بها النجاة لمن أقامها وأقيمت عليه، وإلا هلك العاصي بالمعصية والساكت بالرضا بها "[1]، ومصداق ذلك قوله تعالى:{ وَاتَّقُواْ فِتْنَةً لاَّ تُصِيبَنَّ الَّذِينَ ظَلَمُواْ مِنكُمْ خَآصَّةً وَاعْلَمُواْ أَنَّ اللّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ }[الأنفال: ٢٥]، وقوله ﷺ:" إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه أوشك أن يعمهم الله بعقاب"[2].

فهذا الحديث يبين مدى فهم المجتمع المسلم لفريضة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأنها فرض ثابت على كل فرد من أفراد المجتمع الإسلامي وبها يتقوى أثر الشريعة في نفوس المجتمع، وإقصاء هذه الفريضة أو احتكارها قد يؤدي إلى الهلاك.

---

(١) فتح الباري:٥ / ٢٩٦.

(٢) أخرجه الإمام أبو داود (٤٣٤٠)(٤/ ٢١٤) سنن أبي داود: المؤلف : أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني الناشر: دار الكتاب العربي - بيروت، والترمذي (٢١٦٨) (٤/ ٤٦٧) الجامع الصحيح سنن الترمذي: المؤلف : محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي السلمي الناشر : دار إحياء التراث العربي - بيروت تحقيق : أحمد محمد شاكر وآخرون، مذيل بأحكام الألباني وقال: [حسن صحيح]، وابن ماجه (٤٠٠٥) ، وأحمد (١/ ٢،٥،٧، ٩)، وأبو يعلى ١٢٨)،(١٣١، الطبراني في الأوسط (١٨٨٦) والحميدي في مسنده (٣)، كلهم من حديث أبي بكر الصديق رضي الله عنه والحديث صححه الشيخ الألباني في الصحيحة (١٥٦٤) .

٢ـ عَنْ أَبِي سعيدٍ الخُدريِّ رَضِيَ اللهُ عَنْهُ قالَ: سَمِعتُ رسولَ الله ﷺ يقولُ: " مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ، وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ "(١).

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

أورد الإمام مسلم هذا الحديث في كتاب الإيمان، لبيان أن الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر من الإيمان، وفيه أيضاً تقرير لمعتقد أهل السنة والجماعة أن الإيمان تصديق بالجنان ونطق باللسان وعمل بالأركان، ومن تلك الأعمال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، قال الإمام النووي: " واعلم أن هذا الباب أعني باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر قد ضيّع أكثره من أزمان متطاولة ولم يبق منه في هذه الأزمان إلا رسوم قليلة جداً، وهو باب عظيم به قوام الأمر وملاكه، وإذا كثر الخبث عم العقاب الصالح والطالح، وإذا لم يأخذوا على يد الظالم أوشك أن يعمهم الله تعالى بعقابه فليحذر الذين يخالفون عن أمره أن تصيبهم فتنة أو يصيبهم عذاب أليم، فينبغي لطالب الآخرة والساعي في تحصل رضا الله عز وجل أن يعتني بهذا الباب. فإن نفعه عظيم لا سيما وقد ذهب معظمه، ويخلص نيته، ولا يهابن من ينكر عليه لارتفاع مرتبته "(٢).

٣ـ وعن ابن مسعود رضي الله عنه أن رسول الله ﷺ قال: " ما من نبي بعثه الله في أمة قبلي إلا كان له من أمته حواريون وأصحاب يأخذون بسنته ويقتدون بأمره ثم إنها تخلف من بعدهم خُلُوفٌ يقولون ما لا يفعلون

---

(١) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه – كتاب الإيمان – باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان وأن الإيمان يزيد وينقص وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجبان – (ص/ ٤٤) – حديث رقم (٤٩)، وابن ماجه في سننه – كتاب الصلاة – باب الخطبة يوم العيد – (ص/ ٢٢٧) – حديث رقم (١٢٧٥)، وأبو داود في سننه – كتاب الصلاة – باب الخطبة يوم العيد – (ص/ ١٧٨) – حديث رقم (١١٤٠)، والترمذي في جامعه – كتاب الفتن عن رسول الله صلى الله عليه وسلم – باب ما جاء في تفسير المنكر باليد أو باللسان أو بالقلب – (ص/ ٤٩١) – حديث رقم (٢١٧٢)، والنسائي في سننه – كتاب الإيمان وشرائعه – باب تفاضل أهل الإيمان – (ص/ ٧٦٠) – حديث رقم (٥٠٠٨)، وأورده الألباني في صحيح الجامع – برقم (٦٢٥٠) وقال عنه: [صحيح].

(٢) المنهاج: شرح صحيح مسلم: للنووي (٢/ ٢٣).

ويفعلون ما لا يؤمرون فمن جاهدهم بيده فهو مؤمن ومن جاهدهم بلسانه فهو مؤمن ومن جاهدهم بقلبه فهو مؤمن ليس وراء ذلك من الإيمان حبة خردل"[1].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

هذا الحديث فيه أخبار عن أحوال الأنبياء وأحوال أممهم وأن أصحابهم وحواريهم الذي استضاؤا بنور نبوتهم وشاهدوا نزول الوحي عليهم يظلون أوفياء مخلصين لربهم ومتمسكين بهدي أنبيائهم في الظاهر والباطن تطابق أقوالهم أفعالهم، ثم تخلفهم أجيال يحيد بهم الشيطان عن مناهج الأنبياء يدعون بأقوالهم أنهم على نهج الأنبياء، ويخترعون من البدع والمناهج الباطلة ويرتكبون من المنكرات والمعاصي ما يجعلهم أبعد الناس عن أديان أنبيائهم ويعيشون في تناقضات بين أقوالهم وأعمالهم، ثم تبقى أمة تدعو إلى الحق والخير وتأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتدحض البدع والشبهات المضللة بالحجج والبراهين وتجاهد الباطل حسب استطاعتها باليد واللسان والقلب، فعلى المؤمن الثبات على ما جاء به الرسول ﷺ في عقيدته وعبادته وأخلاقه وعليه الأخذ بسنة نبيه والاقتداء بأمره ومجانبة الأهواء والمعاصي والبدع ثم الدعوة إلى الحق وبذل ما يستطيعه في نصرة دينه.

٤- وعن أبي عبد الله طارق بن شهاب البجلي الأحمسي:" أن رجلا سأل النبي ﷺ وقد وضع رجله في الغرز أي الجهاد أفضل؟ قال: كلمة حق عند سلطان جائر"[2].

---

(١) أخرجه الإمام مسلم في الصحيح (١/ ٦٩)، وأحمد في المسند (١/٤٦١)، والبخاري في التاريخ (١/ ٣٦٨)، والطبراني في المعجم الكبير (١٠/ ١٣) مسند أبي عوانة (١/ ٣٥)، وابن حبان في صحيحه (١/ ٤٠٣).

(٢) أخرجه الإمام النسائي: (٧٨٣٤)(٤/ ٤٣٥) سنن النسائي الكبرى : أحمد بن شعيب أبو عبد الرحمن النسائي - دار الكتب العلمية بيروت ط/ ١ ١٤١١هـ - ١٩٩١م تحقيق : د.عبد الغفار سليمان البنداري ، سيد كسروي حسن، وأحمد في مسنده (١٨٨٥٠)(٤/ ٣١٥) وقال شعيب الأرنؤوط: إسناده صحيح، قال الألباني: في السلسلة الصحيحة (١/ ٨٠٦) ورد من حديث أبي سعيد الخدري، وأبي أمامة، وطارق بن شهاب، وجابر ابن عبد الله، والزهري، مرسلا.

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

معلوم أن الجهاد أفضل متطوع به، وفي هذا الحديث أن أفضله هو كلمة الحق الناقدة لجور الحاكم وليس في هذا ما يقتضي إسراراً لكلمة النقد، بل هو إلى الحض على إعلانها أقرب، لأن ما جعلت أفضل الجهاد إلا من أجل أن في الإعلان التعرض لبطش الظالم وفي ذلك أعظم البذل للجهد وارتكاب المشقة في سبيل الله تعالى، وأما الإسرار فليس فيه في الغالب بذل النفس لأنه ليس مظنة القتل غالباً، ولأن في ذلك تخويف الحاكم الجائر من تشجيع المجاهر بالإنكار لغيره على الإنكار أيضاً مما يؤدي إلى ارتداعه عن الظلم، فهي في الحقيقة وسيلة مؤثرة لكبح جماح السلطة وتقييدها .

ثانياً: نصرة المظلوم:

وأخذ الحق للمظلوم من ظالمه أمر واجب، كما جاء في الحديث عَنْ مُعَاوِيَةَ، قَالَ:" قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ :" لا تُقَدَّسُ أُمَّةٌ لا يُقْضَى فِيهَا بِالْحَقِّ وَيَأْخُذُ الضَّعِيفُ حَقَّهُ مِنَ الْقَوِيِّ غَيْرَ مُتَعْتَعٍ "[1].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

دل الحديث على وجوب نصرة المظلوم ، فالله سبحانه لا يقدس (أي لا يطهر) أمة لا ينصرون الضعيف العاجز على القوي الظالم مع تمكنهم من ذلك، فمن أين يتطرق إليها التقديس والحال أنه (لا يأخذ ضعيفها حقه من قويها وهو غير متعتع) أي من غير أن يصيبه تعتعة أو يزعجه فأفاد أن ترك إزالة المنكر مع القدرة عظيم الإثم [2].

---

(١) رواه الطبراني: في الكبير عن معاوية رضي الله عنه(٩٠٣) (١٩/ ٣٨٥) المعجم الكبير المؤلف : سليمان بن أحمد بن أيوب أبو القاسم الطبراني – الناشر : مكتبة العلوم والحكم – الموصل/ الطبعة الثانية، ١٤٠٤ – ١٩٨٣م تحقيق : حمدي بن عبدالمجيد السلفي، وقال الألباني في صحيح الترغيب والترهيب (٢١٩١)[صحيح لغيره].

(٢) الإمام الحافظ: زين الدين عبد الرؤوف المناوي: التيسير بشرح الجامع الصغير دار النشر / مكتبة الإمام الشافعي – الرياض – ١٤٠٨هـ – ١٩٨٨م الطبعة: الثالثة (٢/ ٤٤١).

ثالثاً: الرقابة على ولاة الأمور:

الرقابة على تصرفات الحاكم أمر واجب على الأمة على الكفاية، وعدم وجود من يقوم بهذا الواجب نذير خطر على الجميع، ووجود المصلحين صمام أمان للمجتمع، ولذا كان الخلفاء الراشدون يبدؤون حكمهم بطلب التقويم عند الخلل والخطأ، فقد روى ابن إسحاق خبر تولي الصديق وأنهم لما بايعوه تكلم أبو بكر فحمد الله وأثنى عليه بالذي هو أهله ثم قال: "أما بعد أيها الناس فأني قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني"(١).

وأما عمر فكانت خطبته الافتتاحية لخلافته مركزة على علاقة الحاكم بالمحكوم ومما جاء فيها: " وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله من أمركم... "(٢).

وهذا ما جعل معاوية رضي الله عنه يختبر الناس في هذا الجانب، فقد روى الطبراني في الكبير من طريق أبي قبيل أنه يؤثر عن معاوية بن أبي سفيان أنه صعد المنبر يوم الجمعة فقال: " عند خطبته إنما المال مالنا والفيء فيئنا فمن شاء أعطيناه ومن شئنا منعناه، فلم يجبه أحد فلما كان الجمعة الثانية قال مثل ذلك فلم يجبه أحد فلما كان الجمعة الثالثة قال مثل مقالته فقام إليه رجل ممن حضر المسجد فقال: كلا إنما المال مالنا والفيء فيئنا فمن حال بيننا وبينه حاكمناه إلى الله بأسيافنا فنزل معاوية فأرسل إلى الرجل فأدخله، فقال القوم هلك الرجل ثم دخل الناس فوجدوا الرجل معه على السرير، فقال معاوية للناس إن هذا الرجل أحياني أحياه الله سمعت رسول الله ﷺ يقول: " سيكون أئمة من بعدي يقولون ولا يرد عليهم يتقاحمون في النار كما تتقاحم القردة، وإني تكلمت أول جمعة فلم يرد علي أحد فخشيت أن أكون منهم ثم تكلمت في الجمعة الثانية فلم يرد علي أحد فقلت في نفسي إني من القوم ثم تكلمت في الجمعة الثالثة فقام هذا الرجل فرد علي فأحياني أحياه الله "(٣).

---

(١) البداية والنهاية ٦/ ٣٠١، وقال ابن كثير: سنده [صحيح].
(٢) الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة للدكتور حزام المطيري / ٢٠٦ مرجع سابق.
(٣) رواه الطبراني في الكبير(٩٢٥) (١٩/ ٣٩٣) ورجاله ثقات.

رابعاً: تعيين المساعدين الذين يعينون على الرقابة:

دأب القادة الناجحون من الخلفاء وغيرهم على حث الناس أن يمارسوا الرقابة على تصرفاته حتى لا تزل قدمه بقرار متعجل أو تصرف خاطئ يورث الندم والحسرة، ولذلك فإن من توفيق الله لصاحب المنصب أن يكون من معه في العمل من أهل الصلاح، ففي صحيح البخاري عن أبي سعيد مرفوعا: " ما بعث الله من نبي ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان، بطانة تأمره بالخير، وتحضه عليه، وبطانة تأمره بالسوء، وتحضه عليه، فالمعصوم من عصمه الله"[1]، وقوله صلى الله عليه وسلم: (من ولي من أمر الناس فأراد الله به خيرا جعل معه وزيراً صالحاً إن نسي ذكره وإن ذكر أعانه)[2].

ولذا فقد كان هذا المعيار هو طريق القرب من الخليفة الصالح عمر بن عبد العزيز، فقد قال مرة: " من أراد أن يصحبنا فليصحبنا بخمس: يوصل إلينا حاجة من لا تصل إلينا حاجته، ويدلنا من العدل إلى ما لا نهتدي إليه، ويكون عوناً لنا على الحق، ويؤدي الأمانة إلينا وإلى الناس، ولا يغتب عندنا أحداً، ومن لم يفعل ذلك فهو في حرج من صحبتنا والدخول علينا"[3].

خامساً: تقريب أهل العلم والتقوى لكونهم أشجع على النقد:

ولأن الرقابة والنقد من كبار المجتمع أولى بالاهتمام من غيره، فقد كتب عمر بن الخطاب رضي الله عنه لأبي موسى الأشعري رضي الله عنه: بلغني أنك تأذن للناس جما غفيرا، فإذا جاءك كتابي هذا فأذن لأهل الشرف وأهل القرآن والتقوى والدين فإذا أخذوا مجالسهم فأذن للعامة"[4]، ورقابة البرلمانات ومجالس الشورى قد تكون من هذا القبيل.

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: (٦٧٧٣)(٦/ ٢٦٣٢) مرجع سابق.

(٢) رواه أبو داود ٣/ ١٣١ (٢٩٣٢) والنسائي ٧/ ١٥٩ وصححه الألباني في الصحيحة (٤٨٩).

(٣) أبو محمد عبد الله بن عبد الحكم: سيرة عمر بن العزيز على ما رواه مالك بن أنس وأصحابه (تحقيق: محمد عبيد) دمشق ـ مكتبة وهبة ١٣٧٣هـ/ ص٣٥.

(٤) مجلة الاتصالات السعودية-٣٤، قيم المديرين وأخلاقياتهم: للدكتور إبراهيم الغفيلي.

رابعاً: تعيين المساعدين الذين يعينون على الرقابة:

دأب القادة الناجحون من الخلفاء وغيرهم على حث الناس أن يمارسوا الرقابة على تصرفاته حتى لا تزل قدمه بقرار متعجل أو تصرف خاطئ يورث الندم والحسرة، ولذلك فإن من توفيق الله لصاحب المنصب أن يكون من معه في العمل من أهل الصلاح، ففي صحيح البخاري عن أبي سعيد مرفوعا: **" ما بعث الله من نبي ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان، بطانة تأمره بالخير، وتحضه عليه، وبطانة تأمره بالسوء، وتحضه عليه، فالمعصوم من عصمه الله"**[(١)]، وقوله صلى الله عليه وسلم: **(من ولي من أمر الناس فأراد الله به خيرا جعل معه وزيراً صالحاً إن نسي ذكره وإن ذكر أعانه)**[(٢)].

ولذا فقد كان هذا المعيار هو طريق القرب من الخليفة الصالح عمر بن عبد العزيز، فقد قال مرة: " من أراد أن يصحبنا فليصحبنا بخمس: يوصل إلينا حاجة من لا تصل إلينا حاجته، ويدلنا من العدل إلى ما لا نهتدي إليه، ويكون عوناً لنا على الحق، ويؤدي الأمانة إلينا وإلى الناس، ولا يغتب عندنا أحداً، ومن لم يفعل ذلك فهو في حرج من صحبتنا والدخول علينا"[(٣)].

خامساً: تقريب أهل العلم والتقوى لكونهم أشجع على النقد:

ولأن الرقابة والنقد من كبار المجتمع أولى بالاهتمام من غيره، فقد كتب عمر بن الخطاب رضي الله عنه لأبي موسى الأشعري رضي الله عنه: بلغني أنك تأذن للناس جما غفيرا، فإذا جاءك كتابي هذا فأذن لأهل الشرف وأهل القرآن والتقوى والدين فإذا أخذوا مجالسهم فأذن للعامة"[(٤)]، ورقابة البرلمانات ومجالس الشورى قد تكون من هذا القبيل.

---

(١) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه: (٦٧٧٣)(٦/ ٢٦٣٢) مرجع سابق.

(٢) رواه أبو داود ٣/ ١٣١(٢٩٣٢) والنسائي ٧/ ١٥٩ وصححه الألباني في الصحيحة (٤٨٩).

(٣) أبو محمد عبد الله بن عبد الحكم: سيرة عمر بن العزيز على ما رواه مالك بن أنس وأصحابه (تحقيق: محمد عبيد) دمشق ـ مكتبة وهبة ١٣٧٣هـ/ ص٣٥.

(٤) مجلة الاتصالات السعودية-٣٤، قيم المديرين وأخلاقياتهم: للدكتور إبراهيم الغفيلي.

وكان خلفاء العدل يفرحون بقرب الفقهاء والعلماء وكبار الناس لأنهم يصوبونهم ويبذلون النصح لهم، فقد قام أبو مسلم الخولاني وقال لمعاوية رضي الله عنه: يا معاوية، لا تحسب أن الخلافة جمع المال وتفريقه، إنما الخلافة القول بالحق، والعمل بالمعدلة، وأخذ الناس في ذات الله، يا معاوية، إنما لا نبالي بكدر الأنهار، إذا صفى لنا رأس عيننا، يا معاوية، إياك أن تميل على قبيلة من العرب، فيذهب حيفك بعدلك، ثم جلس، فقال معاوية: يرحمك الله يا أبا مسلم، يرحمك الله يا أبا مسلم[1].

وأما عمر بن عبد العزيز فقد كتب لفقهاء المدينة ليراقبوا تصرفاته وتصرفات حكامه، وأن يبلغوه عن ما يحصل من تجاوزات، فمن كتم فقد استعدى الله عليه[2].

سادساً: عدم اتخاذ الحجاب:

كما أن من أعظم صفات القائد الناجح أن يفتح صدره قبل بابه لمن هم تحت ولايته ليرفعوا تظلماتهم واقتراحاتهم، وتسمى في العرف الإداري :"سياسة الباب المفتوح " ولا يعنينا الاسم بقدر ما يعنينا أن إغلاق الباب متوعد عليه في حديث عمرو بن مرة رضي الله عنه قال: قال رسول ﷺ : (ما من إمام أو وال يغلق بابه دون ذوي الحاجة والخلة والمسكنة إلا أغلق الله أبواب السماء دون خلته وحاجته ومسكنته)[3].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

أن الله تعالى يعاقب على تعطيل مصالح الناس، بالاحتجاب عنهم، فيعاقبهم الله تعالى بنفس عملهم، فيحتجب عنهم يوم القيامة وهذا عقاب شديد يعاقب به من ولي من أمر المسلمين ولم يقم بواجبه، فالجزاء من جنس العمل.

---

(١) رواه أبو نعيم في الحلية: أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصبهاني: حلية الأولياء وطبقات الأصفياء - الناشر : دار الكتاب العربي - بيروت الطبعة الرابعة، ١٤٠٥هـ ج٢ ص٢٦ .

(٢) الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة للدكتور حزام المطيري / ٢١٤.

(٣) أخرجه الإمام أحمد (١٨٠٣٣)(٢٩/ ٥٦٥)، والترمذي كما في الصحيحة للألباني (٦٢٩) وصححه الألباني.

وخطب عمر مرة في موسم الحج وبين يديه عماله، فمما قال لهم: "... ولا تغلقوا الأبواب دونهم، فيأكل قويهم ضعيفهم .."[1].

وكان عمر رضي الله عنه ينهى عماله أن يتخذوا لمجلس الإمارة بابا، فإذا خالف أحدهم فوضع بابا، فإن عمر يرسل مفتشه محمد بن مسلمة ليحرق الباب أمام الناس كما فعل مع سعد بن أبي وقاص وعبد الله بن قرط رضي الله عنهما[2].

سابعاً: تشجيع الناس على الرقابة على أداء الحكومة:

وبلغ اهتمام أبي بكر الصديق بأمر الرقابة الأهلية أن يطلب من الناس أن يتقدموا بأي تظلم أو نقد، فقد حج ونادى في أهل مكة خطيباً: هل من أحد يشكي ظلامة، أو يطلب حقا؟ فما أتاه أحد، وأثنى الناس على واليهم خيرا، فرجع إلى المدينة قرير العين[3].

وأما عمر فقد كان يعقد اجتماعاً بولاته في موسم الحج، ويستمع لشكاوى الناس ضد الولاة فينهيها في ذلك المكان الطاهر[4].

وكان يستشعر مسؤوليته أمام الله تعالى إذا علم بظلم فلم يغيره، فقد روى ابن سعد عنه أنه قال: " أيما عامل لي ظلم أحدا فبلغتني مظلمته فلم أغيرها فأنا ظلمته"[5].

وكذا فعل عثمان رضي الله عنه فقد كتب لأهل مصر: " أما بعد، فإني آخذ عمالي بموافاتي كل موسم، وقد رفع إلي أهل المدينة أن أقواما يشتمون ويضربون فمن ادعى شيئا من ذلك فليواف الموسم يأخذ حقه حيث كان مني أو من عمالي، وتصدقوا فإن الله يجزي المتصدقين"[6].

---

(١) الدكتور/ فوزي كمال أدهم: الإدارة الإسلامية – دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة/ ص٣١٤.

(٢) المرجع السابق/ ص ٣١٥، الإدارة في الإسلام: لأحمد أبو سن/ ص١٢٥ مرجع سابق.

(٣) طبقات ابن سعد: ٣/ ١٨٧ مرجع سابق.

(٤) التراتيب الإدارية: ١/ ٢٣٨ مرجع سابق.

(٥) طبقات ابن سعد: ٣/ ٣٠٥ مرجع سابق.

(٦) الإدارة الإسلامية – المنهج والممارسة: / ٢١١ مرجع سابق.

وأما عمر بن عبد العزيز فقد بدأ خلافته بخطبته الشهيرة التي أعقبها بنداء عام: " من كانت له مظلمة فليرفعها"[1].

ثامناً: حسن الاستماع لشكوى المظلوم:

ولا يغفل فن الاستماع للشكوى والتظلمات، وهو من الآداب النبوية، فلما عاب المنافقون على النبي ﷺ أنه يستمع لكل أحد ولو كان من عامة الناس أنزل الله عز وجل قوله تعالى: {وَمِنْهُمُ الَّذِينَ يُؤْذُونَ النَّبِيَّ وَيَقُولُونَ هُوَ أُذُنٌ قُلْ أُذُنُ خَيْرٍ لَّكُمْ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَيُؤْمِنُ لِلْمُؤْمِنِينَ وَرَحْمَةٌ لِّلَّذِينَ آمَنُواْ مِنكُمْ وَالَّذِينَ يُؤْذُونَ رَسُولَ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ}[التوبة: ٦١]، ففن الاستماع من صفات القائد الناجح.

تاسعاً: حث الناس على رفع المظالم وعدم الاستماع للمداحين:

وصل اهتمام الخليفة الراشد عمر بن عبد العزيز رحمه الله بالرقابة الشعبية، أن وضع مكافأة لمن يدل على خلل في الدولة أو فساد، فقد كتب لأهل الموسم (أي الحجاج في مكة): أما بعد، فأيما رجل قدم علينا في رد مظلمة، أو أمر يصلح الله به خاصا أو عاما، من أمر الدين، فله ما بين مائة دينار إلى ثلاثمائة دينار، بقدر ما يرى من الحسبة وبعد الشقة، رحم الله امرءا لم يتكاده بُعد سفرٍ (أي يشق عليه لبعده)، لعل الله يحيي به حقا أو يميت به باطلا، أو يفتح به من ورائه خيرا..."[2].

وكذا فعل عبد الرحمن بن معاوية بن خديج عندما كان قاضيا فقد وضع مكافأة لمن يكشف عن أموال اليتامى الغائبة، وذلك سنة ٨٦هـ مما حفظ أموال تلك الفئة الضعيفة من جشع الأولياء[3].

ولا تخلو منشأة من المتملقين، الذين يصعدون على الأكتاف، وهم والله أساس البلاء في كثير من المنظمات والمنشآت، وقد روى مسلم عن همام بن

---

(١) سيرة ومناقب عمر بن عبد العزيز: لابن الجوزي ١٠٤ مرجع سابق.

(٢) سيرة عمر بن عبد العزيز لابن عبد الحكم / ١١٧ مرجع سابق.

(٣) د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي: مرجع سابق، ص ٨٨ .

الحارث أن رجلا جعل يمدح عثمان فعمد المقداد فجثا على ركبتيه وكان رجلا ضخما فجعل يحثو في وجهه الحصباء فقال له عثمان ما شأنك فقال إن رسول الله ﷺ قال: " إذا رأيتم المداحين فاحثوا في وجوههم التراب"[١].

وللأديب الفقيه ابن حزم عبارات غاية في الجمال والحكمة، في التحذير من الفرح بالمدح، فمما يناسب ذكره:

١ـ أبلغ في ذمك من مدحك بما ليس فيك لأنه نبه على نقصك، وأبلغ في مدحك من ذمك بما ليس فيك لأنه نبه على فضلك، ولقد انتصر لك من نفسه بذلك وباستهدافه إلى الإنكار واللائمة[٢].

٢ـ لا يسرك أن تمدح بما ليس فيك بل ليعظم غمك بذلك لأنه نقصك ينبه الناس عليه ويسمعهم إياه وسخرية منك وهزؤ بك ولا يرضى بهذا إلا أحمق ضعيف العقل، ولا تأس إن ذممت بما ليس فيك بل افرح به فإنه فضلك ينبه الناس عليه ولكن افرح إذا كان فيك ما تستحق به المدح وسواء مدحت به أو لم تمدح واحزن إذا كان فيك ما تستحق به الذم وسواء ذممت به أو لم تذم[٣].

٣ـ إياك والامتداح فإن كل من يسمعك لا يصدقك وإن كنت صادقاً بل يجعل ما سمع منك من ذلك في أول معايبك، وإياك ومدح أحد في وجهه فإنه فعل أهل الملق وضعة النفوس وإياك وذم أحد لا بحضرته ولا في مغيبه فلك في إصلاح نفسك شغل[٤].

✷ ✷ ✷

---

(١) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه: (٧٦٩٨)(٨/ ٢٢٨) مرجع سابق.

(٢) الأخلاق والسير، أو رسالة في مداواة النفوس وتهذيب الأخلاق والزهد في الرذائل: لابن حزم الأندلسي (تحقيق: إيفا رياض) - دار ابن حزم - ص٤٥.

(٣) الأخلاق والسير: لابن حزم، ص٥٣ المرجع السابق.

(٤) المرجع السابق، ص١٧٣.

المبحث الثاني
وسائل محاربة الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة

المطلب الأول
أجهزة الرقابة

الفرع الأول
الجهاز المركزي للمحاسبات
(جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى في مصر)

أولاً: نشأة الجهاز وتشكيله و اختصاصاته:

كانت نشأة ديوان المحاسبة) الجهاز المركزي للمحاسبات(ثمرة من ثمار ثورة ١٩١٩م وجهود العديد من المخلصين لهذا الوطن من أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة وغيرهم من المتخصصين الذين كانوا يتطلعون إلى بناء وطن تحكمه المؤسسات ويخضع الجميع فيه لحكم القانون الحكام والمحكومين على حد سواء وكان ذلك في فترة ازدهار الحياة البرلمانية في بداية القرن العشرين.

وندعو المولى عز وجل أن تكون عودة جهاز الرقابة والمحاسبة الأعلى إلى ممارسة دوره بشكل فعال، كما في البلاد المتقدمة في الديمقراطية، ثمرة من ثمار ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م، بعد أن تمكن النظام السابق الفاسد من الحد من دوره ومن استقلاله، وتقييده، بل واستغلاله لتحقيق أهدافه .

هذا وتقضى الأنظمة الدستورية في البلاد المختلفة بوجود برلمان يمارس سلطة التشريع والرقابة، وذلك باعتباره ممثلاً للشعب الذي ينتخب أعضاؤه للقيام بهذا الدور، ولما كانت الرقابة على المال العام وعلى أداء السلطة التنفيذية في تحصيلها للأموال العامة وإنفاقها واستخدامها هي عملية فنية في المقام الأول، كما أنها عملية يجب أن تكون مستمرة باستمرار تحصيل وإنفاق المال العام، وهو ما لا يستطيع البرلمان القيام به منفرداً.

لذلك فإن تلك الأنظمة تقضي أيضاً بوجود هيئة متخصصة ومستقلة تمارس الرقابة على الأموال العامة وسلامة استخداماتها وتراقب أداء أجهزة الدولة وتقدم تقارير عن ذلك للبرلمان تساعده في ممارسة دوره الرقابي وخاصة فيما إذا كانت الأموال العامة قد أنفقت فيما عينه البرلمان في الموازنة العامة التي أقرها وما إذا كانت الحكومة تسير على الخطط التي اعتمدها، كما تلقى الضوء على أوجه القصور والنقص في التشريعات المالية، والنصوص التي تكفل حماية المال العام وحسن استخدامه، وتراقب كافة أجهزة الدولة وسلطاتها العامة في تحصيلها للمال العام وفى إنفاقها له، دون أن يعتبر ذلك اعتداء على استقلال تلك السلطات أو انتقاصا منها، فالاستقلال لا يعنى أن تعمل كل منها في جزر منعزلة.

ولقد كانت مصر من أوائل الدول التي اهتمت بإنشاء هيئة مستقلة للرقابة والمحاسبة، وذلك عندما بدأت الحياة البرلمانية في الازدهار:

فلما صدر الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣م بوضع نظام دستوري للدولة ، أشار كل من مجلسيْ البرلمان أثناء بحث ميزانية الدولة سنة ١٩٢٤م إلى ضرورة إنشاء رقابة مستقلة على نظام يقرب من النظام المتبع في فرنسا وإنجلترا، وعاد البرلمان فأيد ذلك بمناسبة بحث ميزانية الدولة لسنة ١٩٢٦م(١).

وفى سنة ١٩٢٦م قامت وزارة المالية وقتئذ بوضع مشروع قانون أسمته: "تنظيم مراقبة حسابات الدولة "، وعرض ذلك المشروع على البرلمان بتاريخ يونيو ١٩٢٧م ، إلا أن البرلمان لم يستطع بحثه والموافقة عليه نظراً لما طرأ على الحياة النيابية من تعطيل في ذلك الحين، وفى أوائل سنة ١٩٣٠م جددت الحكومة فكرة النظر في هذا المشروع لما له من أهمية كبيرة، وقد عنى مجلس النواب ببحثه فأحاله إلى لجنته المالية حيث فحصته فحصاً دقيقاً وقدمت تقريراً عنه بتاريخ ٤ يونيو ١٩٣٠م ثم أقر مجلس النواب المشروع بعد أن أدخل عليه بعض التعديلات والتحسينات وأرسله إلى مجلس الشيوخ، فلم يقره وظل مطوياً فيه ،

---

(١) المذكرة الإيضاحية لقانون ديوان المحاسبة رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م المقدمة للبرلمان من مكرم عبيد وزير المالية آن ذاك – الوقائع المصرية العدد ١٥٧ بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٤٢م.

لذلك فإن تلك الأنظمة تقضى أيضاً بوجود هيئة متخصصة ومستقلة تمارس الرقابة على الأموال العامة وسلامة استخدامها وتراقب أداء أجهزة الدولة وتقدم تقارير عن ذلك للبرلمان تساعده في ممارسة دوره الرقابي وخاصة فيما إذا كانت الأموال العامة قد أنفقت فيما عينه البرلمان في الموازنة العامة التي أقرها وما إذا كانت الحكومة تسير على الخطط التي اعتمدها، كما تلقى الضوء على أوجه القصور والنقص في التشريعات المالية، والنصوص التي تكفل حماية المال العام وحسن استخدامه، وتراقب كافة أجهزة الدولة وسلطاتها العامة في تحصيلها للمال العام وفى إنفاقها له، دون أن يعتبر ذلك اعتداء على استقلال تلك السلطات أو انتقاصا منها، فالاستقلال لا يعنى أن تعمل كل منها في جزر منعزلة.

ولقد كانت مصر من أوائل الدول التي اهتمت بإنشاء هيئة مستقلة للرقابة والمحاسبة، وذلك عندما بدأت الحياة البرلمانية في الازدهار.

فلما صدر الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣م بوضع نظام دستوري للدولة ، أشار كل من مجلسي البرلمان أثناء بحث ميزانية الدولة سنة ١٩٢٤م إلى ضرورة إنشاء رقابة مستقلة على نظام يقرب من النظام المتبع في فرنسا وإنجلترا، وعاد البرلمان فأيد ذلك بمناسبة بحث ميزانية الدولة لسنة ١٩٢٦م[1].

وفى سنة ١٩٢٦م قامت وزارة المالية وقتئذ بوضع مشروع قانون أسمته: "تنظيم مراقبة حسابات الدولة "، وعرض ذلك المشروع على البرلمان بتاريخ يونيو ١٩٢٧م ، إلا أن البرلمان لم يستطع بحثه والموافقة عليه نظراً لما طرأ على الحياة النيابية من تعطيل في ذلك الحين، وفى أوائل سنة ١٩٣٠م جددت الحكومة فكرة النظر في هذا المشروع لما له من أهمية كبيرة، وقد عنى مجلس النواب ببحثه فأحاله إلى لجنته المالية حيث فحصته فحصاً دقيقاً وقدمت تقريراً عنه بتاريخ ٤ يونيو ١٩٣٠م ثم أقر مجلس النواب المشروع بعد أن أدخل عليه بعض التعديلات والتحسينات وأرسله إلى مجلس الشيوخ، فلم يقره وظل مطوياً فيه ،

---

(١) المذكرة الإيضاحية لقانون ديوان المحاسبة رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م المقدمة للبرلمان من مكرم عبيد وزير المالية آن ذاك - الوقائع المصرية العدد ١٥٧ بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٤٢م.

وتجددت فكرة المشروع من جديد و أعربت اللجنتان الماليتان بمجلسي النواب والشيوخ بعد إبرام المعاهدة المصرية الإنجليزية عام ١٩٣٦م عن رغبتيهما في إعادة النظر في هذا المشروع، إلا أنه لم يتحقق تنفيذ هذا المشروع إلا في وزارة النحاس باشا في عهد حكومة الوفد (٤٢ ـ ٤٤) وفي ١٧ أغسطس ١٩٤٢م أنشئ ديوان المحاسبة بالقانون ٥٢ لسنة ١٩٤٢ [(١)].

ولقد سبق إنشاء الديوان تعيين أمين عثمان باشا رئيسا للديوان بمرسوم ملكي في ١٥ فبراير ١٩٤٢م، وهو ما لبث أن شكل لجنة أطلق عليها اسم " لجنة تنظيم الديوان " انتهى بها الأمر إلى وضع الصيغة النهائية لمشروع إنشاء ديوان المحاسبة، ولما صدر القانون ٥٢ لسنة ١٩٤٢م سارع رئيس الديوان وأصدر قرارات بتعيين معظم أعضاء اللجنة في بعض المناصب العليا، كما صدر مرسوماً ملكياً بتعيين أحدهم وكيلا للديوان [(٢)].

ومن الملاحظ أن القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢م قد وضع العديد من النصوص التي تضمن استقلال الديوان وقيامه بدور فعال في الرقابة على الأموال العامة ومعاونة البرلمان في أداء دوره الرقابي ومنها ما يلي :

نصت المادة الأولى منه على أن: " تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة تسمى "ديوان المحاسبة " ، بعد أن كان الاسم المقترح " ديوان المراقبة " لتكون التسمية معبرة عن الهدف منه .

ونصت المادة الثانية من القانون على أن " يختص هذا الديوان بمراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها .

ولقد ورد نص إيرادات الدولة ومصروفاتها مطلقاً بما يعنى أن للديوان مراقبة جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها دون استثناء و في أي جهة كانت.

ونصت المادة الثالثة من القانون على أن: " يتولى إدارة الديوان رئيس يعين بمرسوم ملكي بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة المجلس المذكور ويبلغ التعيين إلى البرلمان، ويعامل رئيس الديوان بالنسبة للمعاش

---

(١) نبيل زكي عياد: الجهاز في سطور – الجهاز المركزي للمحاسبات – ١٩٩٩م، ص ٧.
(٢) المرجع السابق – ص ٢٢.

معاملة الوزراء، وليس لمجلس الوزراء عزله ولا إحالته إلى المعاش إلا بناء على طلب مجلس النواب .

ونصت المادة الحادية عشرة من القانون على أن: " يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للسنة المالية التي انقضت يبسط فيه الملاحظات التي يراها، ويرفع هذا التقرير إلى البرلمان في مبدأ كل دور انعقاد عادى، ويبلغ في الوقت نفسه إلى وزير المالية، كذلك يرفع إلى البرلمان تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة إلى توجيه نظر البرلمان إلى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة.

إلا أن التطبيق العملي أثبت قصوراً في النصوص أدى إلى عدم تحقيق الديوان لأهدافه، الأمر الذي دفع رئيس الديوان في ٤ أغسطس ١٩٥٢م إلى تقديم مشروع قانون صدر بناء عليه القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢م والخاص بإنشاء "مجلس تأديبي لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية .

وبموجب هذا القانون كان يعقد هذا المجلس بمقر ديوان المحاسبة ويقيم رئيس الديوان الدعوى التأديبية أمامه، ولقد أخضع القانون لاختصاص هذا المجلس التأديبي جميع الموظفين حتى درجة وكيل أول وزارة ولم يستثن من ذلك سوى الوزراء، الذين ينظم محاكمتهم قانون خاص و يخضعون للمساءلة أمام البرلمان .

وهكذا أصبح في مصر هيئة مستقلة تمارس الرقابة والمحاسبة وتعاون البرلمان في ممارسة دوره الرقابي كما هو معمول به أرقى البلاد الدستورية مع مراعاة ظروف البلاد في ذلك الوقت .

إلا أنه في عام ١٩٥٧م صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧م بتعديل بعض أحكام قانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م وبموجبه عهد بالتحقيق في المخالفات المالية للجهة الإدارية.

ثم صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمة التأديبية وبموجبه اقتصر دور الديوان على التعقيب على القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الإدارية في شأن المخالفات المالية، وبذلك ألغى المجلس التأديبي لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية .

ولما قامت الوحدة بين مصر وسوريا تم توحيد ديوان المحاسبة في الإقليمين المصري والسوري و تغير اسم الديوان فأصبح " ديوان المحاسبات " بموجب قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠م.

ولما التزمت الدولة التخطيط القومي الشامل والمركزي صدر قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤م الذي قضى بتغيير اسم الديوان ليصبح " الجهاز المركزي للمحاسبات " ، وظل هذا الاسم حتى يومنا هذا، حيث ينظم عمل الجهاز القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م.

ثانياً: اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات:

لقد زادت اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات بشكل كبير، فلقد كانت تتمثل في مراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها عند إنشائه عام ١٩٤٢م، أما الآن فأصبح الجهاز يمارس أنواع الرقابة الآتية:(١).

١ـ الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

٢ـ الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

٣ـ الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

ويباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة على الوجه الآتي(٢).

١ـ الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات.

وللجهاز على الأخص في سبيل تحقيق ذلك و تبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلي:

أ ـ مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات التحصيل والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن

---

(١) مادة ٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.

(٢) مادة ٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.

التصرفات والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة ووفقا للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة[1] .

ب - مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

ج - مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات.

د - مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والحسابات الوسيطة والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيده في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

هـ - مراجعة السلف والقروض والتسهيلات التي عقدتها الدولة وما يقتضي ذلك من التأكد من توريد أصل السُلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض وكذا سداد الدولة في حالة الاقتراض .

و - مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة في اتفاقياتها أو عقودها.

ز - بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف بها، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس .

ح - فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

---

(١) الجهاز المركزي للمحاسبات - الإدارة العامة للبحوث والتدرب - الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي: إعداد/ محمد محمد فائق - وكيل الجهاز سابقاً ٢٠٠٦م ص٢.

ط ـ مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية وكذلك مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة .

٢ ـ الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية لأي منها والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها وكذلك المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات الأخرى الخاضعة لرقابة الجهاز .

وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد وصحة دفاترها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

وللجهاز على الأخص في سبيل تحقيق ذلك وتبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلي:

أ- بيان ما إذا كانت حسابات الوحدة محل المراجعة تتضمن كل ما تنص عليه القوانين والأنظمة من وجوب إثباته فيها، وما إذا كانت الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالي الحقيقي للوحدة محل المراجعة في ختام المدة المالية محل الفحص ، وما إذا كان ت حسابات العمليات الجارية أو حساب الأرباح و الخسائر أو حساب الإيرادات و المصروفات تعبر على الوجه الصحيح ع ن تلك الأعمال والأرباح و الخسائر أو الإيرادات و المصروفات عن تلك المدة، وذلك كله وفقا للقواعد المحاسبية المتعارف عليها .

ب ـ اعتماد إجراءات الجرد بالوحدة محل الفحص و المراجعة و الإشراف عليه والتأكد من أن الجرد و التقويم قد تما وفقا لهذه الإجراءات و الأصول المرعية، و يتعين الإشارة إلى كل تغير يطرأ على أسس و طرق التقويم والجرد.

ج - إبداء الرأي فيما إذا كانت المخصصات التي كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الالتزامات و المسئوليات و الخسائر المحتملة مع بيان ما إذا كانت هناك احتياطات لم تظهر في الميزانية .

د - إيضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين والنظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالي أو على أرباحها م ع بيان ما يكون قد اتخذ في شأن ذلك وما إذا كانت هذه المخالفات لا تزال قائمة عند إعداد الميزانية .

هـ - التحقق من مدى ملائمة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط و الرقابة الداخلية للوحدة محل المراجعة و التأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود بالدفاتر و عدم الالتزام بالمراجعة المستندية و الدفترية وحدها بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها ومن إتباع النظم و القواعد العامة المقررة و التثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر و السجلات و من حقيقة قيمتها و أنها كانت قد سجلت أصلا بسعر التكلفة و أنه يجرى إهلاكها بالقدر المناسب و كذلك التحقق من صحة الإيرادات و المصروفات و الالتزامات وجديتها.

و - مراجعة قرارات شئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات و بدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية والحوافز والبدلات والمزايا العينية و النقدية وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح و القرارات المعمول بها .... الخ.

يباشر الجهاز في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفاعلية ويباشر الجهاز بصفة خاصة في هذا المجال الاختصاصات التالية :

١- متابعة و تقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجالي الخدمات و الأعمال و ذلك على مستوى الوحدة و على مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل، و له في هذا المجال على الأخص :

أ- متابعة تحقيق أهداف الإنتاج السلعي و إنتاج الخدمات كما و نوعا .

ب - مراجعة عدد العاملين و نوعيات وظائفهم و الأجور المدفوعة لهم و مقارنتها بما هو مقدر لها .

ج - مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في الكفاية الإنتاجية ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلا ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل.

د - مراقبة تكاليف الإنتاج و التحقق من تخفيضها طبقا للخطط الموضوعة ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالي التكاليف و قيمة الإنتاج.

هـ - متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير.

و - تتبع النتائج التي ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة و تقويم هذه النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات و تكلفتها و المواد المستخدمة فيها .

٢- إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة و تقويم الأداء عن الوحدات والأنشطة.

٣- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة، وطبقا للتوقيت الزمني المحدد لها، وعلى الوجه المحدد في الخطة .

٤- متابعة و تقويم القروض و المنح المبرمة مع الدول و المنظمات الدولية و الإقليمية و الممنوحة من البنوك الأجنبية و المديونية مع العالم الخارجي .

٥- متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية و غيرها و مقارنتها مع الأسعار في الفترات السابقة .

٦- تتبع التغير في الاستهلاك القومي والادخار القومي والدخل القومي وأن التغير يتم طبقا للخطة .

٧- تقويم الأرقام القياسية وغيرها من البيانات الرقمية و بصفة خاصة أرقام المجاميع الاقتصادية.

٨ - مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها.

*** المخالفات المالية:**

يختص الجهاز بفحص و مراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها و ذلك للتأكد من أن المسئولية عنها قد حددت، و تمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها، و يتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ، و لرئيس الجهاز ما يأتي:

١ـ أن يطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجها لذلك - تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية و على الجهة المختصة في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوما التالية .

٢ـ أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد، خلال ثلاثين يوما التالية لعلمها بطلب الجهاز .

فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوما التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، و على الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوما التالية .

٣ـ أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهة التأديب في شأن المخالفات المالية و على القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها(١) .

والملاحظ أن المشرع أعطى الجهاز الحق في رقابة ملائمة القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية و هي أوسع من رقابة المشروعية التي تنصب على الجوانب القانونية في العمل الإداري فقط دون التعرض لملائمته .

---

(١) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات: الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م - المادة الخامسة - الجريدة الرسمية العدد ٢٣ - ٩ يونيو ١٩٨٨م.

وتجدر الإشارة إلى أن الميعاد المقرر لرئيس الجهاز ليستخدم فيه حقه في الاعتراض على القرار التأديبي وطلب إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية هو ميعاد سقوط وفقا لما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا[1].

وقد أورد المشرع عدة نصوص متعلقة بمباشرة الجهاز لاختصاصاته منها ما يلي :

يباشر الجهاز عمليات الفحص و المراجعة إما في مقار الجهات التي تتواجد بها السجلات و الحسابات و المستندات المؤيدة لها و إما في مقر الجهاز وفقا لما يراه رئيس الجهاز محققا للمصلحة العامة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما له الحق أيضا في أن يطلب أية بيانات أو معلومات و إيضاحات يرى أن ها لازمة لمباشرة هذه الاختصاصات ، و له أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق، إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك و لحين الانتهاء منها .

و للجهاز في سبيل مباشرته لاختصاصاته حق المعاينة و التفتيش على الأعمال و الوحدات الخاضعة لرقابته[2].

١ ـ يقوم الجهاز بفحص اللوائح الإدارية و المالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافي أوجه النقص فيها[3].

٢ ـ يباشر الجهاز اختصاصاته بطريق العينة، وله أن يباشر هذه الاختصاصات بطريق الفحص الشامل إذا دعت الحاجة إلى ذلك[4].

٣ـ للجهاز حق الاتصال المباشر بالمسئولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم في الجهات الخاضعة لرقابته[5].

---

(١) حسني سالم عمر: محاضرة بعنوان الإطار العام للرقابة القانونية - الجهاز المركزي للمحاسبات - نوفمبر ٢٠٠٨م/ ص ٩ ، المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم ١٦٠٦ لسنة ١٩٩٨م ٣١ ق ١٤/ ٥/ ١٩٩٨م.
(٢) ماده ٧ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - مرجع سابق.
(٣) ماده ٨ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.
(٤) ماده ٩ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.
(٥) ماده ١٠ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.

٥ ـ عدد المشرع المخالفات المالية في تطبيق أحكام قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م وهي[١]:

أ ـ مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.

ب ـ مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها .

ج ـ مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد و الإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.

د ـ كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية .

واعتبر المشرع في حكم المخالفات المالية ما يلي :

أ ـ عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها .

ب ـ عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها طبقا للقانون .

٦ ـ اعتبر المشرع من المخالفات الإدارية في تطبيق أحكام قانون الجهاز ما يأتي[٢]:

أ ـ عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير في الرد عليها عن المواعيد المقررة في قانون الجهاز بغير عذر مقبول ويعتبر في

---

(١) ماده ١١ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.

(٢) ماده ١٢ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.

حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماطلة أو التسويف.

ب ـ عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في قانون الجهاز .

ج ـ التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد في قانون الجهاز بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز.

* وتجدر الإشارة أن هذه هي المرة الأولى منذ إنشاء الجهاز عام ١٩٤٢م يعتبر عدم الرد على تقاريره مخالفة إدارية، حيث كانت دائماً مخالفة مالية يخضع العقاب عليها لرقابة الجهاز.

الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز:

يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية [١]:

٨ ـ الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة و وحدات الإدارة المحلية.

٩ـ الهيئات العامة و المؤسسات العامة و هيئات القطاع العام و شركاته والمنشآت و الجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها .

١٠ ـ الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام و التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها .

١١ ـ النقابات والاتحادات المهنية والعمالية .

١٢ ـ الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والحزبية .

١٣ ـ الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز .

١٤ـ أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة .

---

(١) مادة ٣ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.

كما يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص.

" ولمجلس الشعب أن يكلف الجهاز بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو تتولى إعانتها أو تضمن حداً أدنى لأرباحها أو أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أي عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات، ويتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التي كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية و الاقتصادية التي تناولها الفحص"[1].

كما أخضع المشرع الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام و التي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها لنظام رقابة خاص على النحو التالي[2].

يتعين على الشخص العام أن يقدم إلى الجهاز التقرير السنوي لمراقبي الحسابات خلال أسبوعين من تاريخ وروده له، و كذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها و ذلك لمراجعتها و إبداء الرأي فيها.

ويقوم الجهاز بإرسال تقريره عن كل ذلك إلى الشخص المساهم و كذلك إلى الجهات الرسمية المعنية المسئولة خلال شهرين من تاريخ ورود تقرير مراقبي الحسابات و القوائم و المستندات و البيانات التي طلبها .

مما سبق يتبين أن: المشرع قد توسع في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إيماناً منه بأهمية الدور الذي يقوم به الجهاز في الرقابة على المال العام وعلى المرافق

---

(١) ماده ٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.

(٢) مادة (٥) رابعا من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.

العامة، ولما لذلك من أهمية في استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد وضماناً لحسن استخدام المال العام وفقاً لمعايير الكفاية والاقتصاد، وصوناً للأموال العامة من سوء الاستخدام والإهمال والسرقة والاختلاس(١).

* التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز:

حدد المشرع عدة التزامات على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أهمها ما يلي:

١- على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها.

وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بميزانياتها و حساباتها الختامية وما يجرى عليها من تسويات و تعديلات إضافية و الحسابات المالية و الربع سنوية و الشهرية و نتائج الجرد السنوي للمخازن التابعة لها و تقارير الإنجاز.

وكل ذلك في حدود المواعيد المنصوص عليها في قانون ا لجهاز، و القانون رقم٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة و لائحته التنفيذية، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١م بشأن المحاسبة الحكومية و لائحته التنفيذية(٢).

٢- على ممثلي وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز و المسئولين الماليين في هذه الجهات إخطار الجهاز بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها(٣).

٣- على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبديد أو الإتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، وعليهم أيضا أن يوافوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها(٤).

---

(١) حسني سالم عمر : الإطار العام للرقابة القانونية / مرجع سابق ص١٢.
(٢) مادة (١٣) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.
(٣) ماده ١٤ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.
(٤) ماده ١٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.

٤ـ على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاتـه بالبيـانات والمؤشرات اللازمـة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقا للنظم والنماذج التي يعدها الجهاز .

و تلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهاز بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطـرأ عـلى هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع(١) .

٥ ـ يجب عرض ملاحظات الجهاز على مجالس الإدارة المختصة في الهيئات العامـة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيـات التعاونيـة التابعـة لأي منها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها.

و يقع باطلاً كل قرار تتخذه الجمعيات العامة أو مجـالس الإدارة المـشار إليهـا والمنعقدة للنظر في إقرار الميزانيـات والحـسابات الختاميـة للوحـدات سـالفة الذكر ما لم يعرض ويناقش معها تقارير الجهاز عنها(٢) .

٦ـ على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد عـلى ملاحظاتـه خـلال شـهر مـن تاريخ إبلاغها بها(٣) .

* التقارير التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات:

يعد الجهاز العديد من التقارير بنتـائج مباشرتـه لاختـصاصاته أهمهـا مـا يلي(٤) .

١ـ تقارير بملاحظاته التي أسفرت عنها عمليـات الرقابـة المنـصوص عليهـا في قانونه، و يرسلها إلى رؤساء الوحدات التي تخصها.

٢ـ تقارير بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحـسابية للوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحليـة ويرسلها إلى وزارة المالية، وإلى تلـك الوحـدات خـلال شـهرين مـن تـاريخ تسلمه لكل حساب ختامي أو ميزانية .

---

(١) ماده ١٦ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.
(٢) ماده ١٨ بند ٣ فقرة ٥، ٦ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق .
(٣) ماده ١٧ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.
(٤) ماده ١٨ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م – المرجع السابق.

٤- على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقا للنظم والنماذج التي يعدها الجهاز.

و تلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهاز بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع[١].

٥ - يجب عرض ملاحظات الجهاز على مجالس الإدارة المختصة في الهيئات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها.

و يقع باطلاً كل قرار تتخذه الجمعيات العامة أو مجالس الإدارة المشار إليها والمنعقدة للنظر في إقرار الميزانيات والحسابات الختامية للوحدات سالفة الذكر ما لم يعرض ويناقش معها تقارير الجهاز عنها[٢].

٦- على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها[٣].

* التقارير التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات:

يعد الجهاز العديد من التقارير بنتائج مباشرته لاختصاصاته أهمها ما يلي[٤].

١- تقارير بملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة المنصوص عليها في قانونه، و يرسلها إلى رؤساء الوحدات التي تخصها.

٢- تقارير بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحسابية للوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية ويرسلها إلى وزارة المالية، وإلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل حساب ختامي أو ميزانية.

(١) ماده ١٦ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.
(٢) ماده ١٨ بند ٣ فقرة ٥، ٦ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.
(٣) ماده ١٧ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.
(٤) ماده ١٨ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ م - المرجع السابق.

٣- تقارير بنتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها.

و يجب أن تتضمن هذه التقارير على وجه الخصوص الملاحظات التي أسفرت عنها المراجعة، وما اتخذ بشأنها، وما إذا كان الجهاز قد حصل على كل الإيضاحات والبيانات التي رأى ضرورة الحصول عليها، وما إذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر بوضوح عن حقيقة المركز المالي للوحدة وعن حقيقة فائضها وعجزها في نهاية العام .

كذلك يجب أن تتضمن التقارير طريقة الجرد والتقويم التي اتبعتها الوحدة ومدى التحقق من سلامتها و موافقتها للإجراءات التي اعتمدها الجهاز والأصول المرعية[1] .

كما ينبغي الإشارة في التقرير إلى كل تغير يطرأ على أسس وطرق التقويم أو الجرد، وأثر ذلك على نتائج الحسابات .

٤- تقارير بملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ويرسل التقرير – في موعد لا يجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملا للجهاز من وزارة المالية – إلى رئيس الجمهورية و إلى مجلس الشعب، كما يرسل نسخة من التقرير إلى وزارة المالية.

٥ - تقارير بمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء و الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية، كما يعد تقريراً عن كل سنة مالية في هذا المجال ويرسل هذه التقارير إلى مجلس الشعب و إلى الجهات المعنية .

ويقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الشعب وإلى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى يعدها .

---

(١) هذا البند مستبدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ - مرجع سابق.

كما يقدم الجهاز إلى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه .

مما سبق يتبين أن المشرع قد جعل الجهاز المركزي للمحاسبات معاوناً لمجلس الشعب في ممارسة دوره الرقابي وذلك بأن ألزم الجهاز بتقديم العديد من التقارير التي تساعد المجلس في أداء هذا الدور .

وفى نفس الوقت فإن المشرع ألزم الجهاز بتقديم العديد من التقارير إلى السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وإلى الجهات الخاضعة لرقابته لتقوم بتصويب الأخطاء التي تكشفت نتيجة ممارسة الجهاز لدوره الرقابي، و اتخاذ الإجراءات التي تحول دون تكرار ها في المستقبل ومحاسبة المسئولين عن ارتكابها.

الخلاصة:

إن جهاز الرقابة المالية والمحاسبة الأعلى في الأنظمة الدستورية يقوم بدور هام في الرقابة على الأموال العامة كما يعاون البرلمان في أداء دوره الرقابي وذلك لمحاربة الفساد المالي والإداري بشتى صوره وأشكاله .

لذلك فإنه فور بدء الحياة النيابية في مصر شرع في إنشاء هذا الجهاز، وكان إنشاؤه ثمرة جهود كبيرة من مجلسي البرلمان استمرت من بعد صدور دستور عام ١٩٢٣م حتى تأسس الجهاز في عهد حكومة النحاس بالقانون رقم ٥٢ لسنة١٩٤٢م و أطلق عليه في البداية اسم " ديوان المحاسبة " ثم أصبح " ديوان المحاسبات " في عصر الوحدة مع الإقليم السوري حتى استقر على تسميته الحالية وهى " الجهاز المركزي للمحاسبات " .

لقد كان إنشاء جهاز المحاسبة ثمرة من ثمار ثورة ١٩١٩م وتلبية لرغبة برلمانية واكبت صحوة شعبية و ثقافية توافرت لها إرادة تنفيذية اجتمعت على ضرورة أن يكون في مصر كما في البلاد الدستورية المتقدمة آن ذاك هيئة مستقلة تمارس الرقابة على أموال الدولة)التي هي أموال الشعب (لتمارس هذه الهيئة ما يمكن أن نسميه رقابة على أموال الشعب نيابة عن الشعب، كما تعاون البرلمان في أداء دوره الرقابي .

لذلك فلقد بدأ الجهاز " ديوان المحاسبة " كهيئة مستقلة لا تتبع أي سلطة عام١٩٤٢م ثم ألحق الجهاز برئاسة الجمهورية عام ١٩٦٠م، و أتبع لرئيس الجمهورية في عام ١٩٦٤م، ثم ألحق بمجلس الشعب عام ١٩٧٥م، وأخيرا أصبح تابعاً لرئيس الجمهورية مرة أخرى من عام ١٩٩٨م.

الفرع الثاني

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

أنشئ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤م، ثم صدر قرار رئيس الجهاز رقم ٣٠٠ لسنة ١٩٩١م بإعادة تنظيم الجهاز، ثم قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٦٤٨ لسنة ٢٠٠١م بإعادة الهيكل التنظيمي للجهاز، ثم قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٨م، ثم قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ٤٦٨ لسنة ٢٠٠٩م.

*** قانون الجهاز المركزى للتنظيم الإدارة:**

تنظم مهام واختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المواد التالية:

- مادة (١) ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذي.

ويتألف هذا الجهاز من إدارة مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية، وتتكون هذه الإدارات المركزية من عدد من الإدارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز.

- مادة (٢) يتولى إدارة الجهاز رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء، ويكون للرئيس سلطة الوزير المنصوص عليه في القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز، وفيما يتعلق بالإشراف الفني والإداري على سير العمل به، ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات، ويعين الرئيس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذي، ويسرى على الوكلاء والأعضاء جميع القواعد المقررة والتي تقرر في

شأن سائر العاملين المدنيين بالدولة، وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في شأن أعضاء الرقابة الإدارية وفقاً لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م المشار إليه والأحكام المقررة في شأن أعضاء النيابة الإدارية وفقاً لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م.

ـ مادة (٣) يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية، ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات.

ـ مادة (٤) يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية:

أ ـ الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة.

ب ـ الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.

ـ مادة (٥) يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية:

١ ـ اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها.

٢ ـ دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة، ووضع نظم اختياره وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص.

٣ ـ تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة.

٤ ـ رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها.

٥ ـ اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات.

٦ ـ دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها.

٧- الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام الإحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية.

٨- المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية في الخدمة المدنية كما نوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ.

٩- ورسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء.

١٠- إبداء الرأي الفني وتقويم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل.

١١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.

- مادة (٦) للجهاز في الجهات التي يباشر اختصاصاته بها ما يلي:

١- الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها.

٢- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل.

٣- وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة في هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها في تنظيمها ووضع ميزانياتها.

٤- مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليه في البند ٦ من الماد السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة.

٥- معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفني على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.

٦ـ الإشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين في مجال التنظيم والإدارة.

٧ـ أن ينذب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها.

ـ مادة (٧) للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والإحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته، كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تزاول نشاطا مماثلا للإفادة من تجاربها وخبراتها.

ـ مادة (٨) يضع رئيس الجهاز تقريرا وافيا عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه في نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذي.

ـ مادة (٩) تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء.

* الاختصاصات العامة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

يهدف الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى إصلاح نظم الإدارة الحكومية وتحيق أهداف الإصلاح الإداري وتطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع كفاية الأداء بمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتحقيق العدالة بين العاملين، والتأكد من مدى تنفيذ الأجهزة الحكومية لمسئولياتها.

ويكون للجهاز اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمباشرة الاختصاصات الواردة تحديداً بالمواد أرقام ٥،٦،٧ من القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤م بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعلى وجه الخصوص يتولى الجهاز القيام بالمهام التالية :

١ـ اقتراح القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها ، بما في ذلك من الإشراف على تنفيذ تلك القوانين والقرارات واللوائح الخاصة وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة للتنفيذ .

٢- تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة مع تقديم المعاونة الفنية اللازمة لإدارات شئون العاملين عند ممارسة أعمالها ، وإجراء التفتيش الفني على أعمال تلك الإدارات وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات .

٣- دراسة وتحديد احتياجات مختلف الوحدات الإدارية من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بناء على اقتراح الجهات المختصة، ووضع نظم اختيار وتوزيع العاملين لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص، والالتزام بالقواعد المقررة للتعيين في الوظائف العامة تحقيقاً للعدالة والشفافية.

٤- اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات وبرامج الرعاية الصحية والاجتماعية ، ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتقييمها وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات.

٥- دراسة ومراجعة مشروعات موازنات الأجور فيما يتعلق باعتمادات العاملين وأعداد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها واعتمادها في ضوء احتياجات الجهات المختصة وإحالتها إلى وزارة المالية.

٦- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين تدريباً إدارياً في مجالات التنظيم والإدارة ، ورفع مستوى كفاءتهم والإشراف على أعمال مراكز تدريب العاملين ومعاونه وحدات تدريب العاملين والتفتيش الفني على أعمالها، مع تنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين في مجالات التنظيم والإدارة.

٧- الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام للإحصاءات الوظيفية وتطوير نظم المعلومات الإدارية وتسجيل البيانات الخاصة بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة.

٨- المشاركة في تعبئة المجهود الحربي على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة كماً ونوعاً، والتخطيط لتعبئتها وقت الطوارئ.

٩- رسم سياسة الإصلاح الإداري ووضع خطط وبرامج التنفيذ بما يحقق الارتقاء بمستوى الكفاءة القيادية والإدارية وللنهوض بمستوى كفاء الأداء بوجه عام.

١٠- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وكذلك الهياكل التنظيمية ودراسة مقترحات إعادة التنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمه قبل اعتمادها من السلطة المختصة وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل، مع إبداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتطوير مستوى أداء الخدمات الحكومية، وتحسين نظم وأساليب ووسائل العمل.

١١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش وتقييم الأداء والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.

١٢- للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والإحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته.

كما أن له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تزاول نشاطا مماثلا للإفادة من تجاربها وخبراتها بعد موافقة السلطة المختصة.

*** أهداف الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:**

- تحقيق أهداف برنامج الإصلاح الإداري.
- إصلاح نظم الإدارة الحكومية.
- تطوير مستوى الخدمة المدنية.
- رفع كفاءة الأداء بمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة .
- تحقيق العدالة بين العاملين .
- التأكد من مدى تنفيذ الأجهزة الحكومية لمسئولياتها.

الفرع الثالث

هيئة الرقابة الإدارية

أنشئت هيئة الرقابة الإدارية بمصر في عام ١٩٦٤م كجهاز مستقل يتبع رئيس مجلس الوزراء وهي جهاز يختص بمكافحة كافة صور الفساد المالي والإداري من خلال حماية المال العام والتصدي لانحراف الموظف العام، بالإضافة إلى متابعة مدى التزام الجهات الحكومية بتنفيذ القوانين واللوائح المنظمة لكافة أنشطة قطاعات وأجهزة الدولة في مصر.

وقد بدأت كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية سنة ١٩٥٨م، وأصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤م، وصدر قرار بوقف نشاطها سنة ١٩٨٠م، وأعاد الرئيس المخلوع (مبارك) هيئة الرقابة الإدارية سنة ١٩٨٢م.

*** اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية:**

١ـ طبقا للقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤م الخاص بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية :

- بحث وتحري أسباب القصور في العمل و الإنتاج واقتراح وسائل تلافيها.
- متابعة تنفيذ القوانين و اللوائح والقرارات والتأكد من أنها وافية لتحقيق الغرض منها.
- كشف عيوب النظم الإدارية والفنية و المالية و اقتراح وسائل تلافيها .
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تمس سلامة أداء الوظيفة.
- بحث ما تنشره الصحف و وسائل الإعلام من أوجه إهمال / استغلال / سوء إدارة.
- كشف و ضبط الجرائم التي تقع من العاملين أو من غيرهم والتي تمس سلامة أداء الوظيفة العامة.
- بحث شكاوى المواطنين.
- التحري عن المرشحين لنيل الأوسمة و النياشين وإبداء الرأي .

ترفع الهيئة تقاريرها إلى السادة / رئيس مجلس الوزراء، الوزراء، المحافظين، وكبار المسئولين بالدولة مشفوعة بتوصياتها للتغلب على المشاكل التي أظهرتها الدراسات .

٢- طبقا للقانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥م بشأن الكسب غير المشروع :

اختص القانون هيئة الرقابة الإدارية بالتحري والكشف عن حالات الكسب غير المشروع بين العاملين بأجهزة الدولة أو بين الفئات الخاضعة لهذا القانون.

* مجالات اختصاص هيئة الرقابة الإدارية:

تباشر الهيئة اختصاصاتها المحددة في القانون في الجهات الآتية :

- الجهاز الإداري للدولة بفروعه .
- قطاع الأعمال العام .
- الهيئات والمؤسسات العامة .
- الجمعيات العامة والخاصة .
- القطاع الخاص الذي يباشر أعمالاً عامة .
- الجهات التي تساهم فيها الدولة .

* صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية:

منح القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤م عضو هيئة الرقابة الإدارية في سبيل تنفيذ مهامه الصلاحيات الآتية :

- حق الإطلاع على البيانات مهما كانت درجة سريتها .
- الحصول على صورة من المستندات والتحفظ على الملفات .
- استدعاء من يرى سماع أقوالهم .
- طلب وقف / أو أبعاد الموظف مؤقتاً عن العمل أو الوظيفة .
- طلب معاقبة الموظف تأديبياً .

• سلطة الضبطية القضائية في جميع أنحاء الجمهورية في حدود الاختصاصات المخولة له (وتعنى التحري عن الجرائم وجمع الاستدلالات والبحث عن مرتكبيها وضبطهم).

*** أسلوب عمل هيئة الرقابة الإدارية:**

تقوم هيئة الرقابة الإدارية في إطار اختصاصاتها المحددة بالقانون ٥٤ لسنة ٦٤ بتنفيذ مهامها من خلال أربعة محاور عمل رئيسة هي:

١ـ أعمال رقابية يتم تنفيذها بناء على مطالب قطاعات الدولة .

٢ـ أعمال التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف العليا بأجهزة الدولة .

٣ـ فحص شكاوى المواطنين .

٤ـ أعمال رقابية تنفذ طبقا لخطة العمل السنوية للهيئة .

*** الأهداف التي تسعى الهيئة لتحقيقها:**

• حماية المال العام واستعادة ما سبق الاستيلاء عليه إلى خزانة الدولة .

• معاونة الجهاز الإداري للدولة في حل مشكلات العمل .

• تحقيق الرقابة المانعة وضمان حسن سير العمل والانضباط .

• كشف مواطن الخلل والإهمال ودراسة أسبابها .

• دراسة وتحليل المشاكل والأزمات الطارئة واقتراح الحلول المناسبة لها .

• معاونة الحكومة في تنفيذ التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ومما سبق يتضح أن هيئة الرقابة الإدارية تختص طبقًا لقانون إنشائها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م[١] ببحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يترائي لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، حيث يتم فحص

---

(١) تنص المادة الأولي من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية علي أن " الرقابة الإدارية " هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء) وتشكل الهيئة من رئيس و نائب له عدد كاف من الأعضاء.

الشكاوى في سرية تامة ويتم إحاطة الشاكي بنتيجة الفحص وتحديد مدى أحقيته فيما يطلبه[(١)].

وهذا لا شك يسهم إلى حدٍ كبير في محاربة الفساد الإداري في المنظمات الحكومية، ويساعد في ارتقاء بالعمل الإداري.

الفرع الرابع

أجهزة تابعة للسلطة القضائية (هيئة النيابة الإدارية)

النيابة الإدارية في مصر هيئة قضائية مستقلة أنشأت بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤م الصادر في مصر.

وتشكل الهيئة من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين ووكلاء النيابة ومساعديها ومعاونيها.

* اختصاص هيئة النيابة الإدارية:

تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي:

١ـ إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.

٢ـ فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الأعمال في أداء واجبات الوظيفة.

---

(١) تنص المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م على أن : مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي :

أـ بحث وتحرى أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

ب ـ متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

ج ـ الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

٣- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.

كما تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية.

ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل.

وقد أجازت لها قوانينها المتعاقبة - ومنذ إنشائها - مهمة تلقي شكاوى الجهات والأفراد، غير أنه فيما يتعلق بمباشرة النيابة الإدارية لهذا الاختصاص نلاحظ أنه يمثل الاختصاص الأهم لها، وتقديرًا لمدى أهمية وخطورة الشكوى فقد حرصت النيابة على تنظيم مباشرة هذا الاختصاص بالتعليمات المنظمة للعمل الفني بالنيابة الإدارية.

فقد جاء نص المادة (١٩٤) من التعليمات العامة بالنيابة الإدارية مقررًا ذات المعنى المتقدم حين قرر بأن الشكوى حق أصيل كفله الدستور لجميع المواطنين، ويستهدف إبلاغ الجهات المختصة بما يصادفهم – أي المواطنين – من مشكلات أو عقبات تحول بينهم وبين اقتضاء حقوقهم أو إنجاز ما لهم من مصالح لدى أجهزة الدولة، وأنها أداة رئيسية للكشف عن أوجه الخلل والقصور في أداء المرافق العامة وما يقع من العاملين من إخلال بواجبات الوظيفة أو خروج على مقتضياتها.

إن في تلقي النيابة الإدارية شكاوى ذوي الشأن ما يوفر لها رافدًا مهمًا من روافد وطرق الكشف عن المخالفات [1]، وهي حين تتصدى بالفحص

---

(١) نصت المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية على أنه :مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بما يأتي:

- إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
- فحص الشكاوى التي تحال إليها من المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة. =

والتحري والتحقيق والتصرف فإنها تمارس ذلك بقدر كبير من الاستقلال[1]، هذا، وتتكامل اختصاصات تلقي الشكوى بتلك الأجهزة مع بعضها البعض من ناحية ومع آليات الجهاز الإداري للدولة من رقابة داخلية وسلطات رئاسية من ناحية أخرى لتحقيق غايات القانون والسياسات العامة للدولة وهي تمثل خط الدفاع الأول ضد الفساد الإداري، مما تولي معه اهتمامًا خاصًا بآليات تلقي الشكاوى الأخرى.

وفى إطار الوفاء بالتزامات جمهورية مصر العربية تجاه المجتمع الدولي بتوقيعها وانضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تلزم الدول الموقعة بإيجاد وتفعيل الآليات اللازمة لمكافحة الفساد أو تدعيمها وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، ومن منطلق ذلك استحدثت النيابة الإدارية بوصفها أحد هيئات مكافحة الفساد خدمة تلقى الشكاوى عن طريق الهاتف ذي الرقم المختصر (١٦١١٧) والمعروف باسم الخط الساخن وذلك بالتعاون مع وزارة الدولة للتنمية الإدارية التي تسعى سعياً دءوباً لدعم مرفق العدالة، ومن ثم فقد تولت وزارة الدولة للتنمية الإدارية تقديم الدعم المالي والفني لإنشاء هذه الآلية وتشغيل هذه الآلية.

ويعمل نظام الخط الساخن عن طريق فريق خاضع لإشراف وزارة الدولة للتنمية الإدارية مهمته تلقي الشكوى وذلك عن طريق إثبات بيانات المتصل للتحقق من هويته منعاً من الشكاوى الكيدية وإثبات ملخص لما يتضرر منه المواطن ثم بعد ذلك يتم إحالتها لمركز المعلومات بالنيابة الإدارية عن طريق شبكة المعلومات الدولية ومن خلال برنامج تم إعداده لهذا الغرض، حيث يقوم السادة أعضاء النيابة (فريق العمل بمركز المعلومات) بفحص الشكوى

= • إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التي يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف.

(١) هيئة النيابة الإدارية هي: هيئة قضائية مستقلة وهو ما يكفل لتصرفاتها في تلك الشكاوى الحيدة والنزاهة والذي يتحقق للنيابة من جهتين أولها: الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وثانيها: حصانة أعضائها.

وإحالتها للنيابة المختصة، أو الجهة المختصة بحسب الأحوال لمباشرة التحقيق اللازم ، وباستدعاء الشاكي للإدلاء بأقواله في التحقيقات.

هذا وحرصا على أن يطمئن مقدم الشكوى إلى أن شكواه يتم التعامل معها بجدية فقد تم تعميم منشور على كافة نيابات الجمهورية يوجب على السادة أعضاء النيابة القائمين بتحقيق هذه الشكاوى استدعاء المواطن مقدم الشكوى للوقوف منه على تفصيلات شكواه وما يمكن أن يكون لديه من مستندات قد تفيد في التحقيق.

ونظراً لأن مثل هذه الشكاوى قد تستهدف الإضرار بشرف واعتبار العاملين والتي ترد دون سند فيتم التغاضي عنها منعاً للإساءة للعاملين وحتى لا يؤثر عليهم ذلك بالسلب.

هذا وتعد أجهزة المحليات والأحياء من أكثر الجهات التي وردت ضدها شكاوى يتضرر أصحابها من سوء أداء الخدمات وعدم تنفيذ قرارات الإزالة الصادرة بحق عقارات مخالفة، وتأتي بعدها أجهزة وزارة الصحة التي يتضرر أصحاب الشكاوى من عدم انتظام العمل بالوحدات الصحية وانخفاض مستوى الخدمة الصحية.

هذا بالإضافة إلى بعض الشكاوى ضد العاملين بجهات ذات نظم تأديبية خاصة (ضباط الشرطة ، والعاملين بالمحاكم العادية، أساتذة الجامعة والعاملين بالجامعات الخاصة) وكذلك الشكاوى المتعلقة ببطء إجراءات التقاضي أمام ببعض الهيئات القضائية حيث يتم إحالة هذه الشكاوى لتلك الجهات لاتخاذ شئونها.

ويجرى حالياً التنسيق مع تلك الجهات لإيجاد آلية لمتابعة الشكاوى التي تحال إليها حتى يتم إفادة المواطن بما تم بشأن شكواه.

كما تم إعداد وتنسيق بروتوكول مع مركز الشفافية ومكافحة الفساد بوزارة الاستثمار والذي يتولى مكافحة الفساد في قطاع الأعمال العام يتضمن بحث سبل التعاون بين النيابة الإدارية وبين وزارة الاستثمار في هذا الشأن.

كما وأنه فيما يتعلق بالشكاوى التي ترد إلى مركز المعلومات ضد القطاع الخاص – وبالرغم من عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين

بالقطاع الخاص فإنه يتم توجيه تلك الشكاوى إلى الجهات الإدارية المعنية بالإشراف والرقابة على القطاع الخاص ومتابعة الإجراءات التي تتخذها لإزالة أسباب الشكوى [1].

ولا شك أن هذه الطريقة المستحدثة لتلقي الشكاوى سوف تحد من الفساد الإداري، وذلك لسهولة وصول الشكوى إلى الجهة المختصة لاتخاذ اللازم حيالها.

الفرع الخامس
مكاتب خدمة المواطنين

يتعين إفراد اهتمامًا خاصًا بآليات تلقي الشكاوى من خلال مكاتب خدمات المواطنين بحكم قربها من المواطن [2]، ونتيجة لوجود مكاتب خدمات المواطنين في كل وحدات الجهاز الإداري للدولة مع اختلاف مسمياتها، ونظرًا لكونها تجسيدًا واقعيًا للعلاقة بين المواطن والجهاز الإداري الذي يتعامل معه، وحرصا على تخفيف المعاناة عن المواطن فيما يواجه من مشاكل وتعقيدات، يطرح التطبيق العملي ضرورة تطوير مكاتب خدمة المواطنين وتفعيلها من خلال آلية منظمة تشمل كافة أجهزة الدولة بحيث تعمل بنظام الشباك الواحد ويتم ربطها بشبكة معلومات بتلك الأجهزة لتوفير قاعدة بيانات لكافه الشكاوي وأسلوب بحثها وكيفية الرد عليها بهدف التيسير على المواطن في الحصول علي الخدمة

---

(١) الموقع الرسمي للنيابة الإدارية - على الإنترنت - مصر ٢٨/ إبريل / ٢٠١٢م.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن الوعي بأهمية إيجاد وتفعيل حلقة التواصل بين الجهاز الإداري والمواطن في مصر بدأ منذ الستينيات قبل الحديث عن التوجهات الإدارية الحديثة في العالم، وانعكس في قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنه ١٩٦٦م بتنظيم مكاتب الشكوى لتشمل كافه الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات والمصالح والشركات العامة، وتعمل على تلقي شكاوي المواطنين والعاملين بتلك الجهات وبحثها والرد عليها. ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٠ لسنه ١٩٨١م بتنظيم مكاتب خدمة المواطنين ليصبح نطاق اختصاصها كافة الوزارات والمصالح والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية القومية والمحلية والمحافظات وسائر وحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية للقطاع العام والمجالس والأجهزة المركزية أو التي لها موازنة خاصة، حيث تتلقى شكاوي واستفسارات ومطالب المواطنين وبحثها وإحالتها للمسئولين مع متابعة الوصول لحلول والرد على المواطنين بالنتيجة سلبا أو إيجابا.

وتوصيلها إلى المناطق النائية، إضافة إلي تخفيف الضغط على الأجهزة الرقابية وتحقيق الشفافية في المعاملات الحكومية، وتوفير وقت وجهد المواطن.

الفرع السادس

إنشاء اللجنة التنسيقية لمكافحة الفساد

أصدر رئيس الوزراء المصري قراراً بإنشاء اللجنة التنسيقية لمكافحة الفساد، والذي يأتي في إطار ما حققته مصر من انجازات في مجال التصدي للفساد بجميع صوره وأشكاله، من خلال المؤسسات والجهات المعنية بذلك، والتي قامت بدور فعال في مكافحته واتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من مخاطره.

وأوضح أن اللجنة يرأسها وزير العدل وتضم في عضويتها النائب العام وممثلين عن وزارات العدل والخارجية والداخلية والتنمية الإدارية والنيابة العامة والمخابرات العامة والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات، كما وافقت المجموعة علي انضمام هيئة النيابة الإدارية ووحدة مكافحة غسل الأموال لعضويتها، وتباشر اللجنة العمل علي تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية والإقليمية والتنسيق بين الجهات الوطنية في هذا الشأن، بالإضافة لإجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات لمكافحة الفساد وتقرير مدي كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها مصر وتقديم الاقتراحات ومشروعات القوانين في هذا المجال للوزارات والجهات المعنية.

وأشار إلى أن إنشاء اللجنة التنسيقية لمكافحة الفساد يحقق تكاملا مع لجنة الشفافية والنزاهة المنشأة بقرار وزير التنمية الإدارية، حيث إن لجنة الشفافية معنية بملاحقة الفساد ومكافحته داخل الجهاز الإداري للدولة فقط، في حين أن اللجنة التنسيقية تختص بالتطبيق الفعلي لالتزامات مصر الدولية في مجال مكافحة الفساد وإنفاذ القانون وكذا وضع رؤية مصرية موحدة للتعامل مع هذا الملف علي المستوي الإقليمي والدولي[(١)].

---

(١) الأهرام المسائي: الثلاثاء ١٤ من رمضان ١٤٣١ هـ ٢٤ أغسطس ٢٠١٠م السنة ٢٠ العدد ٧٠٥٨.

المطلب الثاني
التشريعات التي لها صلة بمكافحة الفساد في مصر

تتعدد التشريعات التي لها صلة بمكافحة الفساد وإن اختلفت مسميات هذه القوانين والتشريعات فكل قانون يشتمل على عقوبات يتم توقيعها على من يخالف أحكام هذا القانون، وفي هذا مواجهة للفساد المتمثل في الخروج على أحكام القانون الموضوع في هذا الصدد ومن القوانين والتشريعات التي لها شأن من مواجهة الفساد في مصر، رغم اختلاف المسميات ما يلي :

أولاً: قانون العقوبات المصري :

حيث يتناول قانون العقوبات المصري الصادر سنة ١٩٣٧م الكثير من النصوص التي تعالج صوراً من صور الفساد ويعتبر قانون العقوبات هو أنجح وأفضل وسيلة لمحاربة الفساد والمفسدين حيث أنه يشتمل على أكثر صور الفساد انتشارا مع تقرير العقوبة المقترنة بكل صورة من صور الفساد وقد عدد الصور والتي منها :

- **الرشوة**: والتي تعد أكثر صور الفساد انتشارا وإضرارا بالمصالح العامة والخاصة وبصفة ملحوظة بعد تطور مفهوم الرشوة وتعدد صورها من حيث وجود الرشا المادية والأدبية وكذلك الجنسية ورشوة المنافع والخدمات واتساع مفهوم الرشوة لتظهر علينا الرشا الدولية والمتمثلة في الجرائم المنظمة وعبر الوطنية .

ومن الصور التي تناولها قانون العقوبات المصري :

- **جريمة الاختلاس**: والتي تزايدت في الفترات الأخيرة وفقا للتقارير الصادرة عن هيئة النيابة الإدارية والتي تبين تزايد صور الفساد الإداري ومن بينها جرائم الاختلاس .

ومن صور الفساد الإداري الواردة في قانون العقوبات المصري :

- **جرائم استغلال النفوذ** ، والتربح ، والغدر، الاستيلاء على المال العام، الإخلال العمدي بنظام توزيع السلع، إلى غير ذلك من صور الفساد والواردة في قانون العقوبات المصري .

ثانياً: قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥م:

والذي يعد ذو دور فعال في الوقوف على مدى مشروعية دخول الأفراد والموظفين ومن خلاله يمكن تفعيل مبدأ (من أين لك هذا) وبتطبيقه يمكن الوقوف على الفاسدين وبمعرفتهم يتم التعرف على طرق الفساد التي سلكوها في تكوين ثرواتهم وممتلكاتهم ومدخراتهم ما يساهم في وضع الوسائل الهادفة لمنع مثل هذه الطرق من طرق الفساد، وكذا يرتبط بهذا القانون قانون آخر وهو:

(قانون المدعي العام الاشتراكي رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١م): والذي كان يتولى بيان المختص بالحالات المراد التحقيق معها بناء على وجود شكوك تحوم حول مصادر ثروات ومدخرات هذه الحالات وهذا القانون الأخير وإن تم إلغاءه إلا أنه كان له أثراً إيجابي في الوقوف بالمرصاد لكل من يحاول أن يفكر في اللجوء إلى طرق ملتوية للحصول على الثروة أو اللجوء إلى ابتزاز الأفراد أو الجماعات .

- بقيت الإشارة إلى أن النوايا الحكومية كانت تتجه إلى تطبيق قانون الكسب غير المشروع على العاملين في الحكومة والقطاع العام والهيئات العامة وشركات قطاع الأعمال العام ولا تطبق أحكام هذا القانون على القطاع الخاص(١).

ثالثاً: قانون مكافحة غسل الأموال :

وهو القانون الصادر بالقانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م .

لم تعرف مصر في وقت قريب جريمة غسل الأموال المتحصلة من الجرائم وبالرغم من وجود العديد من التشريعات الداخلية التي تقضى بمصادرة الأموال المتحصلة من جرائم وكذلك تجريم إخفاء هذه الأموال إلا أنه لم يكن معروفا في التشريع المصري عمليات غسل الأموال التي تتم على الصعيد الدولي والمحلي وعلى الرغم من انضمام مصر للعديد من الاتفاقيات الدولية التي تجرم عمليات غسل الأموال التي منها على سبيل المثال :

---

(١) د/ حمدي عبد العظيم ، غسيل الأموال في مصر والعالم ، الطبعة الثالثة ٢٠٠٧م الدار الجامعية ص ٣٥١ .

- الاتفاقية العربية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات الفعلية والمعروفة باتفاقية تونس سنة ١٩٩١م ، اتفاقية فينيا المبرمة سنة ١٩٨٨م لمكافحة الاتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية ، انضمام مصر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والمعروفة باسم اتفاقية باليرمو سنة ٢٠٠٠م(١).

إلا أن انضمام مصر لكل هذه الاتفاقيات لا يمكن أن يتأتى منه العقاب على جريمة غسل الأموال وذلك أنه لم يكن معروفا في مصر أحكاماً تفصيلية لكيفية العقاب على عمليات غسل الأموال وأساليب مكافحتها ولكن على ما كان معروفا هو العقاب على الجريمة الأصلية كالاتجار في المخدرات أو غيرها من الجرائم ولذلك تعد مصر من الدول التي تأخرت نسبياً في إصدار هذا القانون الذي يخص مكافحة غسل الأموال حيث سبقتها العديد من الدول الأوروبية والعربية في هذا الشأن كما أنه كان لإصدار هذا التشريع وقائع سابقة عليه أدت إلى إصداره.

وكانت هذه الوقائع تتمثل في إصدار مجموعة العمل المالية قائمة بأسماء الدول غير المتعاونة في مجال مكافحة غسل الأموال ومن بين هذه الدلو مصر مما حدا بالحكومة المصرية بإعداد مشروع قانون لمكافحة غسل الأموال وعرضه على مجلس الشعب وقد تمت الموافقة عليه تحت رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م وصدر في ٢٢ مايو سنة ٢٠٠٢ وعدل بالقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٣م، وبذلك تم تدارك الوضع وإحداث التفسير الذي أدخل جريمة غسل الأموال إلى التشريع المصري وكان لذلك فائدة متمثلة في أن إدراج مصر ضمن قائمة الدول الغير متعاونة يؤدي إلى إحجام الكثير من المستثمرين الأجانب في الدخول في مجال الاستثمار المصري.

وكان ذلك هو السبب الرئيسي في أن يسرع مجلس الشعب في إصدار هذا التشريع كما قرر رئيس مجلس الشعب أن مجلس الأمن قد اعتبر غسل الأموال من المسائل الضارة بالسلم والأمن الدوليين واعتبر أن الدولة التي لا تقر قانونا

---

(١) أ/ محمد أمين الرومي: غسل الأموال في التشريع المصري والعربي الطبعة الأولى ٢٠٠٦ ص٧.

لمكافحة غسل الأموال تعتبر دولة مارقة على المجتمع الدولي، مما قد يهدد بفرض عقوبات دولية على مصر [1].

وقد استخدم غالبية الفقه العربي والمصري مصطلح (غسيل الأموال) وذلك قبل صدور قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م كما أنه من الفقهاء من يعبر عن هذه الجريمة بمصطلح (تبييض الأموال) ومن الفقهاء من يستخدم مصطلح(تطهير الأموال غير المشروعة)[2].

وعن المعنى الاصطلاحي لجريمة غسل الأموال فقد اختلفت فيه التشريعات حيث أخذ جانب من التشريعات بالأسلوب المطلق ومعناه تجريم غسل الأموال الناجمة من كل جناية أو جنحة، في حين أخذ جانب آخر من التشريعات بالأسلوب المقيد أي بمعنى أن غسل الأموال يكون ناجماً عن جرائم محددة على سبيل الحصر [3].

ووسط هذا الاختلاف الفقهي والتشريعي في تعريف جريمة غسل الأموال فقد وضع المشرع المصري تعريفاً لهذه الجريمة أورده في المادة رقم ١/ ب من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م وعرف جريمة غسيل الأموال بأنها: (كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ من هذا القانون مع العلم بذلك متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال).

رابعاً: قانون سرية الحسابات بالبنوك رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠م:

الصادر في أكتوبر ١٩٩٠م وذلك استغلالا للوضع القائم في حينها في منطقة الخليج إبان احتلال العراق للكويت وبدأ هجرة رؤوس الأموال العربية

---

(١) أ/ محمد أمين الرومي المرجع السابق ص ٢٠ .

(٢) المرجع السابق ص ١١ ، ١٢ .

(٣) د/ نبيه صالح جريمة غسل الأموال منشاة / دار المعارف طبعة ٢٠٠٦م ص ١٥ .

لمكافحة غسل الأموال تعتبر دولة مارقة على المجتمع الدولي، مما قد يهدد بفرض عقوبات دولية على مصر [(١)].

وقد استخدم غالبية الفقه العربي والمصري مصطلح (غسيل الأموال) وذلك قبل صدور قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م كما أنه من الفقهاء من يعبر عن هذه الجريمة بمصطلح (تبييض الأموال) ومن الفقهاء من يستخدم مصطلح(تطهير الأموال غير المشروعة)[(٢)].

وعن المعنى الاصطلاحي لجريمة غسل الأموال فقد اختلفت فيه التشريعات حيث أخذ جانب من التشريعات بالأسلوب المطلق ومعناه تجريم غسل الأموال الناجمة من كل جناية أو جنحة، في حين أخذ جانب آخر من التشريعات بالأسلوب المقيد أي بمعنى أن غسل الأموال يكون ناجماً عن جرائم محددة على سبيل الحصر [(٣)].

ووسط هذا الاختلاف الفقهي والتشريعي في تعريف جريمة غسل الأموال فقد وضع المشرع المصري تعريفاً لهذه الجريمة أورده في المادة رقم ١/ ب من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م وعرف جريمة غسيل الأموال بأنها: (كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ من هذا القانون مع العلم بذلك متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال).

رابعاً: قانون سرية الحسابات بالبنوك رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠م:

الصادر في أكتوبر ١٩٩٠م وذلك استغلالا للوضع القائم في حينها في منطقة الخليج إبان احتلال العراق للكويت وبدأ هجرة رؤوس الأموال العربية

---

(١) أ/ محمد أمين الرومي المرجع السابق ص ٢٠ .

(٢) المرجع السابق ص ١١ ، ١٢ .

(٣) د/ نبيه صالح جريمة غسل الأموال منشاة/ دار المعارف طبعة ٢٠٠٦م ص ١٥ .

للخارج فأصدرت مصر هذا القانون ليطمئن أصحاب رؤوس الأموال ويتم تشجيعهم على الإيداع في المصارف المصرية .

وإن كانت السلطات الأمنية تلجأ إلى قانون سرية الحسابات رغبة في الاستفادة من بعض نصوصه التي تقضي بكشف هوية صاحب الحساب بناء على قرار النائب العام أو من يفوضه من المحامين العامين الأول على الأقل [(١)].

خامساً: قانون الطوارئ :

والذي يتم اللجوء إليه غالبا لتطبيق بعض أحكامه على تجار المخدرات حيث يتم اعتقالهم ومصادرة أموالهم أو التحفظ عليها بناء على قرار من المدعي العام الاشتراكي وكذلك تم تطبيق هذه الأحكام على الاتجار في النقد الأجنبي في السوق السوداء والاتجار في سلع فاسدة.

ومن المعلوم أن الجرائم الخاضعة لهذا القانون يتم نظرها أمام محاكم أمن الدولة العليا ومن هذه الجرائم : جرائم التوقف عن العمل بالمصالح ذات المنفعة العامة والاعتداء على حرية العمل، جرائم المفرقعات، جرائم التهريب، جرائم الرشوة، اختلاس المال العام، جرائم تعطيل المواصلات العامة، جرائم التجمهر، جرائم الرقابة على عمليات النقد.

* * *

(١) د/ حمدي عبد العظيم المرجع السابق ص ٣٥١ .

الباب الثاني

التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد الإداري

وفيه ثلاثة فصول:

الفصل الأول: التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

الفصل الثاني : الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد الإداري.

الفصل الثالث : متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية ومعوقاتها.

الفصل الأول

التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: أهمية التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

المبحث الثاني: دواعي التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية ومراحل تطبيقها.

المبحث الثالث: موقف الفقه الإسلامي من تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية.

الفصل الأول

التحول من الإدارة العامة التقليدية
إلى الإدارة العامة الإلكترونية

تمهيد:

إن التطور والتغيير سنة كونية تسري على جميع موجودات الحياة على ظهر كوكب الأرض الذي كانت كلمة (التاريخ) فيه معادلاً موضوعياً لتراكم كثير من التطورات والتغيرات التي اعترت تفاصيل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية والجيولوجية، ولا يمكن - بحال من الأحوال - تصور أن الإدارة استثناء من هذا التغيير، فالحياة البشرية عرفت مفهوم الإدارة في أبسط صوره عبر محاولات الإنسان الجماعية للتكيف مع الطبيعة وإدارة حياته بين مخاطرها وكائناتها العملاقة التي كانت تتفوق عليه حجماً وقوة، لكن عقل الإنسان الذي كان دائماً يمثل نقطة الارتكاز الرئيسة في تعاملاته كلها، حسم الأمر لصالحه أخيراً، وأصبحت له السيطرة الكاملة على مخلوقات الكوكب.

وقد ظهرت الأنظمة التقليدية البيروقراطية في علم الإدارة، وحقق الإنسان من خلالها كثيراً من الإنجازات، وأرسى في ظلها دعائم الفكر الإداري عامة، لكن الإنسان الكائن المفكر الذي لا حدود لطموحه ظلَّ يمارس انتفاضاته على كل قديم، تلك الانتفاضات والثورات التي قام بها الإنسان على أكثر من جبهة تنموية، منها: الثورة الزراعية، والثورة الصناعية، وشملت أيضاً الاتصالات، فكانت الثورة المعلوماتية التي أعقبت اختراع) الحاسب الآلي (ثم ظهور شبكة الحاسب، ثم الشبكات المحلية، ثم الشبكة العالمية للإنترنت[1]، مما لفت انتباه علماء الإدارة إلى ظهور أداة جديدة يمكن أن تدار بها المؤسسات والمنظمات الحكومية والأهلية وتُحمِّل عليها بياناتها ومعلوماتها، ويتيح استدعاء

---

(١) هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، (القاهرة: دار النهضة، ٢٠٠٤) ص ٨١.

الفصل الأول

التحول من الإدارة العامة التقليدية
إلى الإدارة العامة الإلكترونية

تمهيد:

إن التطور والتغيير سنة كونية تسري على جميع موجودات الحياة على ظهر كوكب الأرض الذي كانت كلمة (التاريخ) فيه معادلاً موضوعياً لتراكم كثير من التطورات والتغيرات التي اعترت تفاصيل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية والجيولوجية، ولا يمكن - بحال من الأحوال - تصور أن الإدارة استثناء من هذا التغيير، فالحياة البشرية عرفت مفهوم الإدارة في أبسط صوره عبر محاولات الإنسان الجماعية للتكيف مع الطبيعة وإدارة حياته بين مخاطرها وكائناتها العملاقة التي كانت تتفوق عليه حجماً وقوة، لكن عقل الإنسان الذي كان دائماً يمثل نقطة الارتكاز الرئيسة في تعاملاته كلها، حسم الأمر لصالحه أخيراً، وأصبحت له السيطرة الكاملة على مخلوقات الكوكب.

وقد ظهرت الأنظمة التقليدية البيروقراطية في علم الإدارة، وحقق الإنسان من خلالها كثيراً من الإنجازات، وأرسى في ظلها دعائم الفكر الإداري عامة، لكن الإنسان الكائن المفكر الذي لا حدود لطموحه ظلَّ يمارس انتفاضاته على كل قديم، تلك الانتفاضات والثورات التي قام بها الإنسان على أكثر من جبهة تنموية، منها: الثورة الزراعية، والثورة الصناعية، وشملت أيضاً الاتصالات، فكانت الثورة المعلوماتية التي أعقبت اختراع) الحاسب الآلي (ثم ظهور شبكة الحاسب، ثم الشبكات المحلية، ثم الشبكة العالمية للإنترنت[1]، مما لفت انتباه علماء الإدارة إلى ظهور أداة جديدة يمكن أن تدار بها المؤسسات والمنظمات الحكومية والأهلية وتُحمَّل عليها بياناتها ومعلوماتها، ويتيح استدعاء

---

(١) هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، (القاهرة: دار النهضة، ٢٠٠٤) ص ٨١.

تلك البيانات بسهولة وسرعة فائقتين[١]، ولن تكون مهمة تلك الآلة الجديدة التي ستقوم الإدارة بربط وحدات الإدارة أو أقسامها بعضها ببعض وحسب، بل إن مهمتها ستتخطى ذلك إلى ربط الدائرة الإدارية في المؤسسة كلها بشبكات الإدارة حول العالم؛ مما جعل علماء الإدارة يحلمون بهذا اليوم الذي تربط العالم فيه دائرة إدارية واحدة[٢].

إن النظرة العميقة لتحول الإدارات التقليدية إلى إدارات إلكترونية تكشف عن أنها نقلة نوعية في أساليب العمل، والتنظيم الإداري، وتطوير التشريعات، وتنمية الموارد البشرية بما ينعكس إيجاباً على الصورة الكلية للإدارة الحكومية، بمعنى أنها تتغلب على مشكلات الروتين والتخلف الإداري والمحسوبية وغيرها من السلبيات التي تعانيها كثير من المنظمات التقليدية[٣].

وإن كانت تطبيقات التقنية جديرة بالتوقف أمامها بوصفها وسيلة رائدة تستخدمها الإدارات الإلكترونية في تحقيق كثير من طموحات الماضي التي كانت تتحطم على صخرة البيروقراطية، فإن شبكة الإنترنت بما حققته من منجز علمي وإنساني غير مسبوق تعدت حجر الزاوية، وأصبحت أحد أهم المكونات الفعالة في أسلوب الإدارة الإلكترونية، ويتضح ذلك بجلاء حين نتأمل حجم مشاركة هذه الشبكة في أعمال إدارات التقنية، وقدر الاعتماد الكبير والمحوري عليها في إنجاز أعمال الإدارات العصرية[٤].

وتبقى تجربة الإدارة الإلكترونية قفزة نوعية، وانتفاضة على المفاهيم والنظريات والأساليب التقليدية التي تركت إدارات الماضي أسيرة الروتين المفرط، والمحسوبية، والتسلط، وبطء الإجراءات، وضياع المعاملات، ومركزية

---

(١) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٢) عبود نجم: الإدارة الإلكترونية- الإستراتيجية والوظائف والمشكلات: ص ٤٣ الرياض ٢٠٠٤م دار الشروق.

(٣) أحمد محمد غنيم: الإدارة الإلكترونية: آفاق الحضر وتطلعات المستقبل: المنصورة ٢٠٠٤م المكتبة العصرية ص٣٢.

(٤) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص ١٦.

القرارات، والوقت الضائع في انتظار اللجان، وغيرها من أمراض - البيروقراطية - التي استفحلت في جسد الإدارات القديمة[1].

وفي ظل الإدارات الإلكترونية الحديثة أصبح جمهور المواطنين المراجعين لتلك الإدارات والمستفيدين منها هدفاً رئيساً لتلك الإدارات، ومحوراً تدور حوله أنشطتها، ليس فقط من أجل تقديم خدمة لهذا الجمهور، ولكن من منطلق تميز هذه الخدمة في ظل ذلك التنافس الحميم بين إدارات التقنية على جودة الخدمات المقدمة، فضلاً عن التواصل مع الجمهور بإتاحة المعلومات، وتعزيز دور المشاركة والرقابة، وفتح نافذة التبادل التقني بين المواطنين والدولة[2].

*** ويمكن عرض أبرز ملامح الإدارة الإلكترونية الحديثة من خلال النقاط الآتية:**

- اعتماد تقنية المعلومات والاتصالات أداة رئيسة في يد إدارة التقنية.
- توظيف تلك التقنية في إنجاز مهام الجهاز الإداري ووظائفه.
- الاستفادة من تقنية المعلومات في تجويد خدمة الإدارة الحديثة، وربطها بكل جديد، ورفع فعالية أدائها.
- ميكنة جميع الأنشطة الإدارية، مع الحرص على تحديثها باستمرار، على أن ييسط استخدامها لجميع المتعاملين، بما يضمن الكفاءة والسرعة في إنجاز المعاملات[3].
- الاعتماد على برامج التقنية الحديثة في ترشيد الوقت والجهد، واختزالها قدر الإمكان.
- إضافة عنصر السرعة إلى شرط الجودة في تقديم المخرج النهائي للمنظومة الإدارية[4].

---

(١) نائل عبد الحفيظ العواملة: الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة في دولة قطر، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مج ٢٩ ، ع١ ص٤٥ .

(٢) عبد الله مرعي العمري: العوامل المؤثرة في استخدام الحاسب الآلي: دراسة ميدانية على الأجهزة الإدارية في المملكة رسالة ماجستير/ منشورة على الإنترنت بصيغة (PDF) الرياض: جامعة الملك سعود ١٤١٦هـ/ ص١٥.

(٣) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية ـ مرجع سابق، ص ٢٢.

(٤) المرجع السابق/ ص٢٠.

وبهذا تصبح الإدارة الإلكترونية بإجراءاتها وعناصرها ومفاهيمها العميقة -من وجهة نظر الباحث- طوقَ نجاة لتلك المجتمعات التي أنفقت من عمرها عقوداً تنتظر انفراجة في ظل واقع ينوء بأحمال الإدارات التقليدية الروتينية التي أصبحت عبئاً على مجتمعاتها، وقد بدأت اليوم تتجاوز واقعها وتفك رموزه، بخوضها لتجربة أسلوب الإدارة الإلكترونية.

* * *

المبحث الأول

أهمية التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية

المطلب الأول

أهمية التحول نحو الإدارة الإلكترونية

هنالك جملة من العوامل تكاملت مع بعضها البعض كالثورة الرقمية التي تمثلت في تقنية المعلومات والاتصالات وتوجيهات العولمة والديمقراطية وغيرها أدت إلى توجيه اهتمام رسمي أو أكاديمي إلى محاولة تطبيق ما يسمى بالإدارة الإلكترونية، والتركيز على ضرورة تحول قطاع مهم من الإدارة وهو الإدارة العامة (الحكومية) وممارستها، والوصول إلى طموحات المنظمات والمواطنين ورغباتهم(١)، ووضع خطط إستراتيجية تتواكب مع هذا التقدم التكنولوجي.

إن هذا التحول امتد ليشمل ليس فقط الدول المتقدمة، بل الدول النامية أيضاً والدول العربية الغنية والفقيرة على السواء، لأن هذا التحول لا يمكن إنجازه إلا من خلال توافر جملة عوامل منها التمويل وخطط طويلة الأمد وعملية تدريجية وفقاً للمتغيرات الخاصة بكل مجتمع.

ويمكن تلخيص أبرز دواعي التحول نحو الحكومة الإلكترونية كما أشار إليه بعض الباحثين كما يلي:

١ـ الاستجابة والتكيف مع متطلبات البيئة المحيطة وتجنب العزلة والتخلف عن مواكبة عصر المعلوماتية وتقنية الاتصالات والسرعة والتنافس في تقديم الخدمات والسلع، وبالتالي تحقيق الكفاية والنوعية والكمية الملائمة (٢).

---

(١) طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة ـ الطبعة الأولى، دار السحاب للنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٠٧م/ ص٧٢.

(٢) نادية حبيب أيوب: نموذج عام لنظام المعلومات الاستراتيجي، مجلة الملك سعود للعلوم الإدارية ١٩٩٦م مج ٨، ع٤،كوهين استيفن، وورنال برانز : إدارة الجودة الكلية في الحكومة. ترجمة/ عبد الرحمن بن أحمد هيجان - الرياض: معهد الإدارة العامة (١٩٩٧).

٢ـ توجهات العولمة التي تمثلت بفلسفة جديدة للعلاقات الكونية بأبعادها المختلفة، السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية، والقانونية، والبيئية المساهمة في الانفتاح والترابط والتكامل بين المجتمعات الإنسانية المختلفة، وهذه التوجهات تسعى إلى تحقيق أهدافها وترجمتها إلى واقع عملي ملموس من خلال الثورة التكنولوجية المعلوماتية والاتصالات والربط بين المجتمع الإنساني من خلال شبكة الانترنت والفضاء الالكتروني وما إلى ذلك من أدوات رقمية ومن جوانب عديدة، إدارة اقتصادية علمية وتقنية وغيرها[١].

٣ـ التسارع في الثورة التكنولوجية والمعرفية والتي ساهمت في مختلف مجالات الحياة الإنسانية، ومنها نتائج عمل المنظمات (العامة والخاصة) لتقديم نوعية جيدة من السلع والخدمات مما أدى ذلك إلى زيادة الاستمرار في قطاع التقنية[٢].

٤ـ التحولات الديمقراطية وما رافقها من متغيرات، كمساهمات حركات التحرر العالمية التي طالبت بمزيد من الانفتاح والحرية والمشاركة واحترام حقوق الإنسان في إحداث تغيرات جذرية في البناء المجتمعي عموماً وطبيعة الأنظمة السياسية والاجتماعية بشكل خاص، وقد رافق هذه التغييرات ارتفاع في مستوى الوعي والتوقعات الاجتماعية بما في ذلك نشوء رؤية جديدة للقطاع العام بأبعاده كافة، من أهمها ضرورة تحسين مستوى أداء هذا القطاع، وتفعيل الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة، وترسيخ مبدأ الثقافة والمساءلة والعدالة وغيرها، لذلك مثلت فكرة الإدارة الالكترونية فرصة متميزة للارتقاء بأداء وحدات القطاع العام[٣].

---

(١) نعيمة حسن رزوقي: اقتصاديات الأفكار في بيئة الفضاء الإلكتروني، مجلة آفاق اقتصادية ٢٠٠١م مج٢٢، ع٨٧.

(٢) طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة - مرجع سابق / ص٣٣.

(٣) أحمد حسين محمد العزام: الحكومة الالكترونية في الأردن: إمكانية التطبيق - رسالة ماجستير منشورة على الإنترنت بصيغة(PDF): جامعة اليرموك ٢٠٠١م ص١٠.

المطلب الثاني

مبررات التحول نحو الإدارة الإلكترونية

هناك عدد من المبررات التي تدفع بالحكومات إلى السعي نحو تطبيقات الإدارة الإلكترونية، وتسببت مجموعة من التطورات والعوامل على مستوى العالم- وبخاصة مع بداية الألفية الثالثة - في ظهور ما يعرف اليوم بالإدارة الإلكترونية، والتي ينظر إليها الكثير من المتخصصين بأنها فلسفة إدارية حديثة فرضتها الثورة الرقمية وتوجهات العولمة والديمقراطية وأهم تلك المبررات.

١ـ تعرض الحكومات لضغوط مستمرة من المواطنين والمستفيدين بشكل عام من أجل تلبية الطلبات المتزايدة على الخدمات الحكومية، وذلك بسبب تزايد عدد السكان، وارتفاع مستوى المعيشة، والرغبة في تحسين نوعية الخدمة، والإسراع في إنجاز المعاملات، والتخلص من الروتين والبيروقراطية(١).

٢ـ ساهمت التوجهات العالمية (العولمة) نحو الانفتاح والترابط والتكامل في مختلف المجالات والأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وكانت الوسيلة الأساسية لهذا التوجه وتطوره ونمائه، حيث وفرت الأدوات اللازمة لربط المجتمعات الإنسانية عبر شبكات الاتصالات المختلفة، وعلى وجه الخصوص شبكة الانترنت العالمية، مما أدى إلى تطوير مختلف الأساليب(٢) من أجل رفاهية الإنسان.

٣ـ تسارع التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية المرتبطة به، مما يستلزم مواكبة ذلك التقدم والاستفادة منه في مختلف مجالات الحياة لما يحققه من مزايا لعدد كبير من التطبيقات العلمية(٣).

٤ـ ساهمت حركات التحرر العالمية والتي تطالب بمزيد من الحرية والمشاركة والانفتاح واحترام حقوق الإنسان في إحداث تغييرات جذرية في البناء

---

(١) المرجع السابق ص١٠.

(٢) طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة ـ مرجع سابق / ص٧٢.

(٣) نائل عبد الحفيظ العواملة: الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة في دولة قطر، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مج ٢٩ ، ع١ ص١٥١ .

المجتمعي، ورافق ذلك ارتفاع في مستوى الـوعي، والتوقعـات الاجتماعيـة، وظهور رؤى جديدة للقطاع العام فيما يتعلق بتحسين مستوى أدائه في تقـديم خدماته العامة[1].

٥ـ الاستجابة والتفاعل مع متطلبات البيئة الحديثة للحاق بركب التطور وتجنب العزلة ومواكبة عصر السرعة والمعلوماتية.

٦ـ ندرة الموارد والحاجة الماسة إلى سياسات تسهم في الاستغلال الأمثل للمـوارد الحكومية.

المطلب الثالث

مجالات تطبيق الإدارة الإلكترونية

توجه الإدارة الالكترونية خدماتها إلى ثلاثة جهات وتـرتبط معهـا بـشكل أساسي يتسم بالاستمرار والديمومة، هي[2]:

١ـ **تقديم الخدمات الحكومية إلى المواطنين إلكترونيا**: تـسعى الإدارة الإلكترونية إلى تقديم جميع الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنين مـن خـلال منفذ واحد يسهل الدخول على موقع أي قطاع حكومي وطلب الخدمة، وكـل هذا يحتاج إلى توفر بيئـة تحتيـة للاتـصالات تكـون قـادرة عـلى إيـصال تلـك الخـدمات، سـواء مـن المنـازل، أو عـن طريـق نقـاط اتـصال عامـة، وتـوفير التشريعات الملائمة وضمان حماية البيانـات والمعلومـات لزيـادة الثقـة المتبادلـة ورفع مستوى ثقافة المواطن، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحويـل المجتمـع إلى مجتمع الكتروني، والعمل على توفير الحد الأدنى من المهـارات لـدى المـواطنين للتعامل مع أدوات تقنية المعلومات[3].

---

(١) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٢) أحمد حسين محمد العزام: الحكومة الالكترونية في الأردن: إمكانية التطبيـق - مرجـع سـابق ص ٥٢ - ٧٢.

(٣) د/ داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرهـا عـلى النظـام القـانوني للمرفـق العـام - مرجـع سابق/ ص٣١١.

وهذا مما لا شك فيه سيسهم إلى حد كبير في القضاء على الفساد الإداري المنتشر في الجهاز الإداري في القطاع الحكومي، من رشوة، ومحسوبية، وتعطيل لمصالح المواطنين، وغير ذلك من صور الفساد الإداري.

٢ـ تبادل الخدمات والمعلومات بين القطاعات الحكومية إلكترونيا: تحتاج القطاعات الحكومية إلى تبادل الخدمات والمعلومات - بشكل، أو بآخر - وفقاً لنوعية العلاقة أو الارتباط ونوع النشاط من حيث التشابه أو التكامل، مما يستلزم ضرورة توحيد المعايير التي تشمل توحيد نماذج الطلبات والبرمجيات ووسائل الاتصال[١].

٣ـ تقديم الخدمات وتبادل المعلومات بين القطاع العام والقطاع الخاص إلكترونيا: تقوم الحكومة بحماية ودعم القطاع الخاص، ويقوم قطاع الأعمال بتقديم العديد من الخدمات لصالح القطاع العام في نشاطاته الإدارية والتجارية[٢].

إن مجالات تطبيق الإدارة الإلكترونية تتسم بشمولية علاقة القطاع العام بكافة الأطراف ذات العلاقة بالحكومة، وبخاصة علاقته بالمواطن الذي أسس القطاع العام من أجل تقديم خدماته العامة، بالكم، والكيف المطلوبين.

المطلب الرابع

منظومة الإدارة الإلكترونية

تختلف طبيعة العمل داخل منظومة الإدارة الإلكترونية، عن طبيعة العمل داخل الإدارة التقليدية، فبينما تعتمد الإدارة التقليدية على الحضور المكاني والزماني، تعتمد الإدارة الإلكترونية، على الحضور اللامكاني، واللازماني[٣].

---

(١) محمد عبد القادر حاتم: الإدارة في اليابان : كيف نستفيد منها ؟، القاهرة / مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٠ م ص٥٦.

(٢) المرجع السابق - ص ٥٧.

(٣) عبد الرحمن توفيق: الإدارة الإليكترونية وتحديات المستقبل: المرجع السابق ص ١٣٩.

وتتكـون منظومـة الإدارة الإلكترونيـة، مـن تلاحـم سـتة عناصر أساسية:

أ- أجهزة وبرامج الحاسب الآلي: وتشمل الأجهزة، والبرامج، والأوعية، مثل وسائل حفظ وتخزين، واسترجاع البيانات والمعلومات.

ب- شبكة الاتصال: ويتم من خلال الشبكة النسيجية الموحدة (WWW) والتي ترتبط بجميع الشبكات على مستوى العالم.

ج- العنصر البشري: يعتبر العنصر البشرى المغذى للمعلومات والمستقبل لها، ورأس المال الحقيقي لأي مشروع.

د- الأنظمة والتشريعات: وتشمل الضوابط اللازمة لتنفيذ أعمال الإدارة الإلكترونية، والسيطرة على التجاوزات الغير مرغوبة.

هـ- أنظمة المجتمع: وتشمل الأنظمة السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، وهي تلعب دوراً أساسياً في تحديد نمط، وطبيعة الإدارة الإلكترونية، وكيفية عملها، وحجمها، ومتطلباتها[(١)].

و- ثوابت المجتمع: وتشمل الدين، والقانون، والثقافة،والتقاليد، حيث يمثل الدين أساس التعامل في كل منظومة من منظومات الحياة، ويعد القانون من أقوى وسائل الضبط الاجتماعي، وتقوم الثقافة بدور حيوي في تحديد نظم المجتمع وصياغة بنائه، وترتبط التقاليد بمرجعيات تتفق مع أحكام الدين الإسلامي[(٢)].

المطلب الخامس

استراتيجيات وخطط تأسيس الإدارة الإلكترونية

يعتبر التخطيط عملية أساسية ورئيسية للتنمية الإدارية، تتضمن تحديد مختلف الأهداف، والسياسات، والإجراءات، وكذلك طرق العمل، ومصادر التمويل، ومعرفة المشاكل المتوقعة، وطرق معالجتها.

---

(١) أحمد حسين محمد العزام: الحكومة الالكترونية: إمكانية التطبيق- مرجع سابق ص ١٠.

(٢) المرجع السابق ص ٨ - ٩.

ويشير مفهوم التخطيط الاستراتيجي إلى عملية متابعة تنفيذ الإستراتيجية لتحقيق هدف عام ضمن إطار زمني محدد، باستخدام المصادر المتوفرة، وهو يقوم على أربع خطوات هي: (صياغة وتصميم الإستراتيجية، ثم تنفيذ الخطط الإستراتيجية، والتقييم، والرقابة)، ويجب مراعاة العوامل المؤثرة عليه مثل الدستور والفلسفة السياسية للقيادة والمبادئ والمفاهيم التنموية والاستراتيجيات البيئية الشاملة، وتتطلب استراتيجيات وخطط تأسيس الإدارة الإلكترونية القيام بالآتي[1]:

أ- تأسيس إدارة أو هيئة تعنى بتخطيط ومتابعة تنفيذ وتقييم مشروع الإدارة الإلكترونية، ولها صلاحيات تتمثل في:

١ـ وضع الخطط والبرامج المطلوبة في عمليات تحديث الإدارات والمرافق العامة وتطوير شبكات المعلومات والاتصالات التابعة لها، وتحديد الخيارات المعلوماتية والمعدات والبرامج اللازمة.

٢ـ ضمان التنسيق فيما بين الإدارات والمرافق وتشجيع نقل وتحويل وتبادل الخبرات وتوحيد النماذج التقنية.

٣ـ إعداد الاقتراحات حول تبادل المعلومات والبيانات الممكنة في ما بين المرافق والإدارات، والعمل على توفير نماذج المعاملات الإدارية باستمرار عبر الشبكة.

٤ـ اختيار النموذج الملائم لتطبيق الإدارة الالكترونية.

ب- الاستعانة بالجهات الاستشارية والبحثية من الناحية الفنية والإدارية.

ج- تحقيق التكامل والتوافق والترابط بين المعلومات لمختلف الجهات الحكومية.

د- تدريب وتأهيل المسئولين عن إدارة وتنفيذ هذا المشروع.

هـ - الاستعانة بالقطاع الخاص لتنفيذ بعض مراحل المشروع.

---

(١) مجد علوان: النقد الإلكتروني ـ مجلة المعلوماتي ٢٠٠٠م عدد (٩٣)، ص١٠٩ ، طوني عيسى: مستوى جاهزية لبنان للوصل إلى الحكومة الالكترونية ـ مجلة المعلوماتي، ٢٠٠٠م عدد (٩٤)، ص٢٥٣-٢٥٨.

ويرى البعض وضع الاستراتيجيات الآتية[1]:

١ـ عمل خطة وطنية للمعلومات ونشرها.

٢ـ السعي نحو تطوير تقنية المعلومات.

٣ـ التزام القيادة السياسية العليا بدعم التوجيه نحو التحول إلى الحكومة الالكترونية.

٤ـ وضع إستراتيجية لتوجيه إدارة التقنية المعلوماتية بحيث تضمن نظرة شمولية وخطط موجهة يكون التركيز فيها على المواطن بالدرجة الأولى، وتحديد الأولويات التي تساعد على رفع الاستثمارات التكنولوجية.

*** وأرى وضع الإستراتجيات الآتية:**

أ- تبادل المعلومات والاتصال باتجاهين، الحكومة والمستفيد.

ب- دمج تكاملي لنظم المعلومات بين مختلف الأجهزة الحكومية.

ج- وضع إستراتيجية إعلامية واضحة الأهداف لتحويل المجتمع إلى مجتمع إلكتروني من خلال تثقيفه وتوعيته بما يناسب كل شرائحه.

د- دراسة تجارب الدول المماثلة وغير المماثلة للخروج بدروس مستفادة تسهم في وضع الخطط الملائمة لتطبيقات الإدارة الالكترونية.

هـ- وضع إستراتيجية ملائمة وواقعية لتوطين تقنية المعلومات، والاتصالات، مع مراعاة كافة الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتعليمية.

إن نجاح أي عمل يتوقف على وضع الاستراتيجيات المناسبة والخطط الواقعية لتنفيذ تلك الاستراتيجيات، وهو ما يستلزم أولاً توفير متطلبات وضع تلك الاستراتيجيات.

***

---

(١) أحمد حسين محمد العزام: الحكومة الالكترونية في الأردن: إمكانية التطبيق - مرجع سابق٢٧ - ٤٠.

المبحث الثاني

أهم دواعي التحول نحو الإدارة الإلكترونية ومراحل تطبيقها

المطلب الأول

دواعي التحول نحو الإدارة الإلكترونية

أدت مجموعة متكاملة من العوامل إلى تنامي الدعوات الرسمية والأكاديمية إلى تطبيق ما يعرف بالإدارة الإلكترونية التي تمثل فلسفة ناشئة فرضتها الثورة الرقمية وتوجهات العولمة والديمقراطية وغيرها، التي يمكن تصنيفها كما يلي[1]:

١ - **تسارع التقدم التقني والثورة المعرفية المرتبطة به:** حيث أدت الثورة التقنية إلى إظهار مزايا نسبية عديدة لتطبيقاتها العملية في مختلف مجالات الحياة الإنسانية بما في ذلك نوعية الخدمات المقدمة للمجتمع، وتمثل هذه الثورة فرصة متميزة للأفراد والحكومات لتحسين كمية الحياة الإنسانية المتاحة ونوعيتها، كما أن حجم الاستثمار المتزايد في قطاع التكنولوجيا يتطلب تعظيم الفوائد المرجوة منه وتسخيره لتسهيل الحياة والرفاهية الإنسانية عمومًا.

٢- **توجهات العولمة وترابط المجتمعات الإنسانية:** التي ساهمت نحو الانفتاح والترابط والتكامل بين المجتمعات الإنسانية المختلفة في نشوء ما يعرف اليوم بظاهرة العولمة، وتمثل ظاهرة العولمة فلسفة جديدة للعلاقات الكونية لها أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وقانونية وبيئية متكاملة، وتقدم الثورة التقنية أدوات معرفية وتقنية لخدمة متطلبات العولمة وتحقيق أغراضها وترجمتها إلى واقع عملي ملموس، حيث يتم الربط الفعال بين المجتمعات الإنسانية من خلال شبكات الإنترنت والاتصالات الفضائية وما إلى ذلك من أدوات رقمية، ويشمل هذا الربط مجالات المعلوماتية

---

(١) نائل عبد الحفيظ العواملة: الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة في دولة قطر، مجلة دراسات العلوم الإدارية، ٢٠٠٢م مج ٢٩، ع١، ص١٥١.

والخدمات والعلاقات بكافة جوانبها الاقتصادية والإدارية والعلمية والتقنية وغيرها(١).

٣ - **التحولات الديمقراطية وما رافقها من متغيرات وتوقعات شعبية:** حيث ساهمت حركات التحرر العالمية التي تطالب بمزيد من الانفتاح والحرية والمشاركة واحترام حقوق الإنسان في إحداث تغيرات جذرية في البناء المجتمعي عموماً وطبيعة الأنظمة السياسية والاجتماعية على وجه الخصوص، وقد رافق هذه التغيرات ارتفاع في مستوى الوعي والتوقعات الاجتماعية بما في ذلك نشوء رؤى جديدة للقطاع العام بكافة أبعاده، ويأتي في مقدمة هذه الرؤى ضرورة تحسين مستوى الأداء الكلي للقطاع العام(٢)، بما في ذلك مؤسساته السياسية والإدارية والقضائية ويشمل ذلك تطوير فعالية القطاع العام والارتقاء بمستوى أداء مؤسساته كماً ونوعاً وتوقيتاً وأسلوباً وتمثل الإدارة الإلكترونية فرصة متميزة للارتقاء بالأداء في القطاع العام.

٤ - **الاستجابة والتكيف مع متطلبات البيئة المحيطة:** إن انتشار وتطبيق مفهوم وأساليب الإدارة الإلكترونية في كثير من المنظمات والمجتمعات يحتم على كل دولة اللحاق بركب التطور تجنباً لاحتمالات العزلة والتخلف عن مواكبة عصر السرعة والمعلوماتية، والتنافس في تقديم الخدمات بناء على معايير السهولة والفعالية والكفاية والنوعية والكمية الملائمة، أي أنه لا يمكن لأية دولة أو مجتمع إنساني معاصر أن يعيش كنظام مغلق دون مواكبة التطور الطبيعي للحياة الإنسانية بأبعادها المختلفة(٣).

إن الدواعي السابقة وغيرها أوجبت على الواقع الفعلي عملية تحويل الإدارة من تقليدية إلى إدارة إلكترونية لتتماشى والواقع العالمي المفروض عليها، وهذه الدواعي عامة على جميع القطاعات.

---

(١) محمد عبد القادر حاتم: الإدارة في اليابان : كيف نستفيد منها ؟، القاهرة / مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٠ م ص٤٣ .

(٢) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص ١١٧.

(٣) نادية حبيب أيوب: نموذج عام لنظام المعلومات الاستراتيجي، مجلة الملك سعود للعلوم الإدارية ١٩٩٦م مج ٨،ع٤،كوهين استيفن، ورونال براتز: إدارة الجودة الكلية في الحكومة (ترجمة/ عبد الرحمن بن أحمد هيجان)، الرياض: معهد الإدارة العامة(١٩٩٧).

المطلب الثاني

مراحل تطبيق الإدارة الإلكترونية

بعد تحقيق المتطلبات اللازمة لتنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية لابد من العمل على تنفيذها على أرض الواقع، ويجب أن تتم عملية التنفيذ بشكل تدريجي ومتسلسل ودون تسرع، لذلك يمكن تقسيم مراحل تنفيذ الإدارة الإلكترونية إلى أربع مراحل هي:

المرحلة الأولى : التحول :

حيث تأتي هذه الخطوة كمرحلة أولى بإعلان المعلومات والخدمات على الشبكة، وفي هذه المرحلة تقوم الحكومة بعدة خطوات مهمة هي[(١)]:

١ـ تهيئة منفذ إلكتروني للجهات والأجهزة الحكومية وعادة ما يكون موحدًا باستخدام تقنية الويب الرقمية على شبكة الإنترنت، بحيث يتوفر فيه كافة المعلومات التي يتوقع أن يحتاجها المستخدم حول الخدمات والمعلومات التي يرغبها[(٢)].

٢ـ الإعلام المجتمعي عن بدء توفير تلك الخدمات من خلال وسائل الإعلام والندوات المتخصصة[(٣)].

وبذلك فإن هذه المرحلة تعمل على تعريف الجمهور المستهدف بالموقع الحكومي، وبالتالي إعطاؤهم الفرصة لكي يُكَوِّنُوا تصورًا حول الخدمات التي يتوقعون أن يقدمها الموقع، ومن فوائد هذه المرحلة أنها تقدم للأجهزة الحكومية فرصة من الزمن لمراجعة ما تم إنجازه في هذه المرحلة واستكمال ما يمكن أن يضاف استعداداً للمرحلة التالية.

---

(١) فهد بن ناصر العبود: الحكومة الإلكترونية بين التخطيط والتنفيذ، الرياض : مكتبة الملك فهد الوطنية١٤٢٤هـ - ص١٠.

(٢) محمود أبو سميرة : الحكومة الإلكترونية : التجربة المصرية، ندوة الحكومة الإلكترونية تطبيقات وممارسات ، قطر الدوحة٢٠٠١ م ص ١٢٠.

(٣) نفس المرجع السابق ص ١٢.

المرحلة الثانية : التفاعل:

تأتي هذه المرحلة مكملة للمرحلة التي سبقتها، وهي عملية التفاعل بين الأجهزة الحكومية والمستفيدين عبر شبكات الاتصال المتوفرة، وبالتالي إنجاز المهمات بسرعة وكفاءة عالية، وبالتالي حصول التفاعل الحقيقي بينها، وفي هذه المرحلة تتم عدة عناصر مهمة هي :

١- تهيئة الخدمات الصوتية للخدمات الحكومية المسجلة على شبكة الإنترنت من خلال خط هاتفي مخصص لذلك .

٢- تبسيط وتنميط النماذج الإلكترونية المستخدمة لتقديم الخدمات لجميع المستفيدين(١) .

المرحلة الثالثة : التعامل:

وتأتي هذه المرحلة استكمالاً للمرحلتين السابقتين، حيث العمل الحقيقي للإدارة الإلكترونية الذي يعتمد على السرعة والدقة في إنجاز المعاملات والإجراءات، وتوفير الكثير من الوقت والجهد والمال عبر المواقع المخصصة على شبكة الإنترنت أو الشبكات الداخلية(٢)، حيث يمكن تنفيذ أو إتمام المعاملات من خلال شبكة الإنترنت بشكل كلي أو جزئي، بالاتفاق مع جهات تأدية الخدمة واستصدار القرارات المنظمة لذلك، أو من خلال شبكة الهاتف بشكل كلي أو جزئي خاصة الخدمات التي تستخدم البيانات الرقمية كالعمليات المصرفية، آخذين بعين الاعتبار الاستفادة من التجربة في هذه المرحلة ليتسنى تطويرها وتقليل الأخطاء فيها .

المرحلة الرابعة : التكامل:

وهي مرحلة الذروة فيما يخص الإدارة الإلكترونية، وفيها يتم تأمين الآتي :

- إتاحة المعلومات فورًا عبر الشبكة.
- تفاعل الناس مع الإدارة الإلكترونية واستجابتهم لها .

---

(١) محمود أبو سميرة : الحكومة الإلكترونية : التجربة المصرية، ندوة الحكومة الإلكترونية تطبيقات وممارسات ، ص١١، ١٢٠ مرجع سابق.

(٢) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية، اللجنة القومية لتجهيز المعلومات، مرجع سابق، ص ٢٠.

- المقدرة على إكمال المعاملات فورًا عبر الشبكة، وتوحيد جميع تلك الأهداف في شكل بيئة ملائمة، وهذا يعني أنه بإمكان العميل أو المواطن أن يحصل على جميع المعلومات التي يحتاجها، وأن يستوفي جميع متطلباتها، وأن يطلب أو يتلقى جميع الخدمات التي يكون مخولاً بتلقيها من مصدر واحد أياً كان نوع هذه الخدمات[1]، وهنا يجب أن يكون التكامل هدفاً أساسياً في تقديم جميع الخدمات العامة عبر الإنترنت.

مما سبق نستخلص أن: عملية التقدم نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية يجب أن تسير بشكل مدروس ومحسوب ووفق مراحل معينة، وهذا بالطبع ما يجب عمله ليتسنى في كل مرحلة دراسة الأخطاء والصعوبات التي تواجهها ثم تعديلها والانتقال إلى مرحلة أخرى حتى نصل إلى مرحلة التكامل، وهذا أيضاً يفيد العاملين والمستفيدين من الخدمات للتعرف مسبقاً وبالتدريج على آلية التعامل الجديد وأهميته ودقته وسرعته، وبالتالي تكون المساعدة والمساندة منهم لإنجاح هذا المشروع.

إن الإدارة الرقمية أو الإدارة الإلكترونية هي المدرسة الأحدث في الإدارة التي تقوم على استخدام الإنترنت وشبكات المعلومات في إنجاز وظائف الإدارة[2]، وعملية التحول من الإدارات التقليدية إلى الإدارات الإلكترونية ليس فقط أساسها الحاسبات وشبكة الإنترنت وشبكة الاتصال وغيرها من الجوانب الفنية - رغم أنها عناصر أساسية ومهمة للإدارة الإلكترونية - ولكنها في الدرجة الأولى قضية إدارية تعتمد على فكر إداري متطور وقيادات إدارية واعية تستهدف التطوير وتساندة وتدعمه بكل قوة من أجل تحقيق مسؤولياتها الرئيسية وهي خدمة المستفيدون وتحقيق رغباتهم مع الالتزام بأعلى مستويات الجودة والإتقان في العمل، وإن هذا التحول ليس عملية سهلة بل شاقة تعتمد أساليب علمية وتقنيات تتطلب خبرات وتخصصات رائدة وتستغرق وقتاً في الإعداد والتخطيط[3].

---

(١) عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، ط ١، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٣م ص ١٠٠-١٠١.

(٢) عبود نجم : الإدارة الإلكترونية: الإستراتيجية والوظائف والمشكلات : مرجع سابق ١٢١.

(٣) علاء عبد الرازق السالمي ، وخالد البراهيم السليطي: الإدارة الإلكترونية - مرجع سابق ص٥٩.

المبحث الثالث

موقف الفقه الإسلامي من تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية

إن الإسلام كدين سماوي من لدن عزيز حكيم، وشريعة ربانية لكافة البشرية، جاء بكل ما فيه صلاح للناس في معاشهم في الحياة الدنيا ونجاتهم في آخرتهم، ولأهمية صلاح الإنسان وكسب معاشه في الدنيا، فقد اهتم الإسلام بذلك اهتماماً عظيماً وحثَّ الإنسان على عمارة الأرض والتدبر والتفكر في آياته الكونية، والبحث عن الوسائل والأسباب التي تسهم في تطوير حياته ومعاشه الدنيوي، قال سبحانه وتعالى:{ قُلِ انظُرُواْ مَاذَا فِي السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ وَمَا تُغْنِي الآيَاتُ وَالنُّذُرُ عَن قَوْمٍ لاَّ يُؤْمِنُونَ }[يونس: ١٠١].

ولأهمية العلم في تطوير حياة الإنسان، وكونه وسيلة لاكتشاف أسرار العلوم والمعارف في مختلف المجالات، فقد وهب الله عز وجل الإنسان العقل وميزه عن سائر المخلوقات ليتدبر في آيات الله سبحانه وتعالى وملكوته قال تعالى:{ وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُم مِّنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلاً }[الإسراء: ٧٠].

كما اعتنى الإسلام بالعلم والعلماء أيما اعتناء ورفع مكانتهم وفضلهم على غيرهم قال تعالى:{ أَمَّنْ هُوَ قَانِتٌ آنَاء اللَّيْلِ سَاجِدًا وَقَائِمًا يَحْذَرُ الْآخِرَةَ وَيَرْجُو رَحْمَةَ رَبِّهِ قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُوا الْأَلْبَابِ }[الزمر: ٩].

وما ذاك الاهتمام إلا لشرف فضل العلم وعلو قدره في الإسلام، بل إن أول خطاب وجهه الله تعالى لرسوله الكريم ﷺ هو قوله:{ اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ }[العلق: ١].

مما يدل على أن الإسلام دين يحث على العلم والمعرفة، لأنهما الطريقان لمعرفة الله سبحانه وتعالى وخشيته، وكذا معرفة ما أوجبه عليهم من عباداته ومعرفة ما نهاهم عنه وحذرهم منه، يقول تعالى:{ وَمِنَ النَّاسِ وَالدَّوَابِّ وَالْأَنْعَامِ مُخْتَلِفٌ أَلْوَانُهُ كَذَلِكَ إِنَّمَا يَخْشَى اللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ الْعُلَمَاء إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ غَفُورٌ }[فاطر: ٢٨].

لذلك فإن ما من شي فيه صلاح للفرد والمجتمع في حياتهم الدنيوية وآخرتهم إلا وحثهم الإسلام على اكتسابه والإفادة منه، وما من شي فيه ضرر في حياتهم الدنيا أو فساد في آخرتهم إلا حذرهم منه ونهاهم عنه.

ولا ريب أن ما يشهده العالم اليوم من تقدم في العلوم المختلفة ومن اكتشافات واختراعات معرفية لاسيما ما حدث من تقدم في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو ما يعرف بالثورة المعلوماتية لهو حقاً تقدم علمي وإنجاز حضاري يحسب في تاريخ الإنسانية ودليل على التقدم العلمي الذي وصل إليه الإنسان في هذا العصر.

إن هذا التقدم التكنولوجي في وسائل الاتصالات قد أحدث ثورة معلوماتية، أسماه البعض الثورة الصناعية الثالثة، ونقلة نوعية في وسائل الاتصالات وسرعة المعلومات، وأصبح العالم المترامي الأطراف قرية كونية صغيرة تتناقل فيها المعلومات إلكترونياً وبسرعة فائقة عبر شبكة الإنترنت، ويمكن الاستفادة من هذه الثورة في مجال الإدارة العامة، من أجل تحقيق الشفافية والقضاء على مظاهر الفساد، وهذا ما يدعو إليه الإسلام من أجل طهارة المجتمع المسلم.

المطلب الأول

فكرة الإدارة الإلكترونية لا تتعارض مع نصوص القرآن والسنة

جاء في القرآن الكريم والسنة المطهرة ما يدل على التيسير ورفع الحرج عن الأمة، ففكرة الإدارة الإلكترونية إنما تستند إلى ما جاء في القرآن الكريم من آيات عديدة تتحدث عن التيسير ورفع الحرج كما في قوله تعالى:{ ... يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلاَ يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ ...}[البقرة: ١٨٥].

ووجه الدلالة من الآية الكريمة:

قال القرطبي في تفسيره[(١)]:(اليسر من السهولة) وهو نفس المعنى الذي ذهب إليه الطبري[(٢)]، والرازي[(٣)]، وقال ابن عاشور، إنه:(سهولة تحصيل

---

(١) الجامع لأحكام القرآن: للقرطبي ج١ ص ١٠٧.

(٢) جامع البيان ج٢ ص١.

(٣) التفسير الكبير ج٥ ص١٠٠.

المرغوب وعدم التعب فيه)[١]، والمعنى المتفق عليه بين المفسرين أن اليسر يعني: (انتفاء المشقة والتعب في طريق المراد تحصيله)[٢].

والشريعة الإسلامية مبنية على السماحة واليسر، وأنهما من أكبر مقاصدها، أي: الغايات التي جاءت الشريعة من أجل تحقيقها لمصلحة العباد، فالأصل" أن وضع الشرائع إنما هو لمصالح العباد في العاجل والآجل معاً .. "[٣].

وكل ما كان راجعاً إلى مصلحة الإنسان يدخل في هذه المقاصد.

وأساس التشريع الإسلامي: هو المصلحة، وقد عبر الأصوليون بقولهم: "حيث وجدت المصلحة فثم شرع الله "، وإنما ترتبط جميع الأحكام بالمصالح إذ الغاية منها جلب المنافع ودرء المفاسد[٤]، ويتحقق ذلك في تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارات الحكومية لتسهيل وتيسير الأعمال، وكذلك من أجل التصدي للفساد الإداري.

والذي لا شك فيه أن الشريعة الإسلامية مبنية على مراعاة قواعد المصلحة العامة في جميع ما يرجع للمعاملات الإنسانية؛ لأن غايتها هي تحقيق السعادة الدنيوية والأخروية لسكان البسيطة، عن طريق هدايتهم لوسائل المعاش وطرق الهناء .. وراعى الإسلام هذه الحقيقة فبين أن مقياس كل مصلحة هو العرف المستمد من الفطرة .. واعتبار هذا العرف الإنساني الفطري مقياساً للقانون وأساساً للخُلُق[٥].

وبناءً على ذلك فإن المصلحة الشرعية تقتضي الأخذ بتطبيق الإدارة الإلكترونية؛ لأن الحاجة تدعو إلى ذلك، ولقد كان موقف الإسلام – من لدن

---

(١) الطاهر بن عاشور: التحرير والتنوير ج٣٠ ص ٤١٥، الدار التونسية للنشر ١٩٨٤م، ذكره ابن زغيبة عز الدين : المقاصد العامة للشريعة الإسلامية – مطابع دار الصفوة للطباعة والنشر والتوزيع – القاهرة ط١ ١٤١٧هـ – ١٩٩٦م ص ٣٣٨.

(٢) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه- مرجع سابق ص٢٩٠.

(٣) الموافقات: للشاطبي، مرجع سابق، ج٢ ص٦ ،٩.

(٤) الشاطبي: الموافقات ج٢ ص ٢٠٩، عبد الوهاب خلاف (المتوفى: ١٣٧٥هـ) علم أصول الفقه: مكتبة الدعوة – شباب الأزهر – عن الطبعة الثامنة لدار القلم، ص٩١.

(٥) علاء القاسي: مقاصد الشريعة الإسلامية ومكارمها ص١٨٩.

الصحابة إلى عصر أئمة المذاهب - العمل بالمصلحة، وتقريرها في القواعد الأصولية والفروع الفقهية[١].

كما جاء في تقرير المسائل الفقهية المستجدة:" أن الفقه الإسلامي لم يقف يوماً أمام ما يستجد من الحوادث، وأن مثل هذه التطبيقات المستحدثة - الإدارة الإلكترونية - لا تكون شرعية إلا إذا استندت إلى دليل شرعي، فإذا لم تستند إلى دليل صحيح لا تكون شرعية .." وأدلة الأحكام في أصول الفقه هي: كتاب الله، وسنة رسوله ﷺ، والإجماع الصحيح، والقياس، والعرف الصحيح، والمصلحة المرسلة، ثم دليلا الاستثناء: الاستحسان، وسد الذرائع، ولو طبقنا ذلك على كل مستحدث فإننا ننظر إلى الآثار المترتبة عليها من حيث المنافع والمضار، فتباح حين الحاجة ودفع الحرج الشديد، وهو الطريق الصحيح لمعرفة أحكام ما يستجد من أمور جديدة[٢].

ومما ينطبق عليه ذلك: تطبيق الإدارة الإلكترونية المعاصرة، وأن أساس إباحتها مراعاة مصالح العباد؛ أخذاً بروح الشريعة الإسلامية الغراء.

وقوله تعالى:{ فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا * إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا }[الشرح: ٥، ٦].

قال صلى الله عليه وسلم في تفسيرها: (لن يغلب عسرٌ يسرين)[٣].

وزاد ابن مسعود قائلاً: ((والذي نفسي بيده لو كان العسر في جحرٍ لطلبه اليسر حتى يدخل عليه، ولن يغلب عسر يسرين))[٤].

وقوله تعالى: {... وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ... }[الحج: ٧٨].

---

(١) الشوكاني: إرشاد الفحول - ص ٢١٣ - إرشاد الفحول : لمحمد بن علي الشوكاني . مصطفى الحلبي - القاهرة.

(٢) الفقه الإسلامي بين المثالية والواقعية، مرجع سابق، ص ٢٤٣ - ٢٤٨.

(٣) مستدرك الحاكم (٣٩٥٠)(٥/ ٥٧٥) وتعليق الذهبي في التلخيص : صحيح على شرط مسلم ، وفي الموطأ أنه أثر عن عمر رضي الله عنه: الموطأ المؤلف : مالك بن أنس المحقق : محمد مصطفى الأعظمي الناشر : مؤسسة زايد بن سلطان آل نهيان الطبعة : الاولى ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م (١٦٢١)(٣/ ٦٣٣)

(٤) القرطبي: الجامع لأحكام القرآن ج ٢٠ ص ١٠٧ مرجع سابق.

والحرج: هو الضيق والتكلف والمشقة، ورفعه يعني أخذ الشارع بسياسة الرفق، التي تحمل الإنسان إلى الطاعة، بصفة تلقائية، وتحبب إليه الشريعة فيطمئن إليها[1]، وقيل عن رفع الحرج: هو الأخذ بالسماحة والسعة من جانب الشارع الحكيم في تشريع الأحكام والتزام المكلفين جانب الاعتدال والتيسير في تطبيقها[2].

ولما كانت الأحكام في الشريعة مبنية على التيسير ورفع الحرج عن المكلفين نظراً لغالب الأحكام التي يمر بها المكلفون قرر الفقهاء قاعدة (المشقة تجلب التيسير)[3].

ومن السنة قوله صلى الله عليه وسلم: " اللهم مِن وَلِيَ من أمر أمتي شيئاً فرفق بهم فرفق به، ومن ولي من أمر أمتي شيئاً فشق عليهم فشقق عليه"[4].

وقوله صلى الله عليه وسلم:" أحب العباد إلى الله تعالى أنفعهم لعياله"[5].

وقد فهم القادة والرواد من المسلمين الأُوَل هذه الآيات والأحاديث فاتبعوا مع الرعية سياسة الباب المفتوح، أو الحكومة على الخط، أو ما يشبهه الآن البوابات الإلكترونية[6].

وقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه نموذجاً ومثالاً للقائد الإداري الفذ، فلم يكن يغفر لوالٍ من ولاته إغلاق بابه دون الناس، وكان يعتبر ذلك

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص٢٩١.

(٢) ابن زغيبة عز الدين : المقاصد العامة للشريعة الإسلامية - مرجع سابق ص ٣٥٦.

(٣) الأشباه والنظائر: للسيوطي ص ١٦٠.

(٤) مسند الإمام أحمد بن حنبل(٢٤٦٦٦)(٦/ ٩٣) وتعليق شعيب الأرنؤوط : إسناده صحيح على شرط مسلم ، سنن البيهقي الكبرى (٢٠٢٥٣)(١٠/ ١٣٦).

(٥) كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال (٤٤٩٥٣)(١٦/ ٣٧٢)، وحسنه الألباني في صحيح الجامع: حديث رقم (١٧٢).

(٦) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص ٢٩٢.

خطأ جسيماً يستوجب العزل من الوظيفة كعقوبة تأديبية، وكان من غضبه على الوالي الذي توجه إليه هذه التهمة (عدم قيام المرفق بخدماته، أو إهماله فيها، أو سوء أدائه لها) أنه كان يأمر بإحراق باب داره؛ لأنه الأداة التي حالت بينه وبين جمهور الناس وقضاء مصالحهم[1].

وهذا الفهم أخذه عمر رضي الله عنه من حديث النبي ﷺ :" من وَلِيَ من أمر المسلمين شيئاً فاحتجب دون خلتهم وحاجتهم وفقرهم، احتجب الله عز وجل يوم القيامة دون خلته وفاقته وفقره "[2].

ووجه الدلالة من الحديث الشريف:

أن الله تعالى يعاقب على تعطيل مصالح الناس، بالاحتجاب عنهم، فيعاقبهم الله تعالى بنفس عملهم، فيحتجب عنهم يوم القيامة وهذا عقاب شديد يعاقب به من ولي من أمر المسلمين ولم يقم بواجبه، فالجزاء من جنس العمل.

وفي كتابه رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري أمره بالتزام سياسة الباب المفتوح، أو الحكومة على الخط، لإدارة المرفق العام إدارة مباشرة حيث قال:" ... عُد مرضى المسلمين، واشهد جنائزهم، وافتح لهم بابك، وباشر أورهم بنفسك، فإنما أنت رجل منهم، غير أن الله جعلك أثقلهم حملاً "[3].

وإذا أمعنا النظر في قول عمر بن الخطاب رضي الله عنه لأبي موسى الأشعري:(افتح لهم بابك) يمكن أن نستنبط منه إشارة إلى سياسة الباب

---

(١) فعل ذلك عمر رضي الله عنه مع عبد الله بن قراط والي حمص عندما علم من أهل حمص أنه اتخذ له عُلية احتجب فيها عن الناس، فأمر عمر أحد رجاله فجمع له حطباً وأحرق باب علية الأمير - د/ رمضان محمد بطيخ: أصور التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨م ص ١٦٣.

(٢) المستدرك على الصحيحين (٧٠٢٧)(٤/ ١٠٥)، وقال هذا حديث صحيح الإسناد و لم يخرجاه و إسناده شامي صحيح و له شاهد بإسناد البصريين صحيح عن عمرو بن مرة الجهني عن رسول الله صلى الله عليه و سلم، وتعليق الذهبي قي التلخيص : صحيح، وأخرجه الطبراني (٢٢/ ٣٣١) رقم (٨٣٢)، والبيهقى (١٠/ ١٠١) رقم (٢٠٠٤٥) وأخرجه أيضًا : أبو داود (٣/ ١٣٥) رقم (٢٩٤٨).

(٣) محمد كرد علي: الإدارة الإسلامية في عز العرب ص٣٢ مرجع سابق.

المفتوح في الإدارة العامة، والتي اتجهت الدول لتطبيقها من خلال لبوابة الإلكترونية في الوقت الحالي[1]

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من التعامل بالوسائل الإلكترونية

لما كان العقل في الفكر الإسلامي هو مناط التفكير والتأمل، وهو الموصل إلى فهم الخطاب، وإدراك الأشياء، وبه يبلغ الإنسان حد الالتزام الشرعي، وتحمل المسئولية، فإن له عدة سمات وخصائص تميزه عن غيره، على حد قول بعض الفقه[2]، فهو العقل الوازع ، والمدرك، والمتأمل المفكر.

ولما كانت حضارة المسلمين لا تقتصر على منظومة المعرفة والمعلومات فحسب، وإنما لابد وأن تضم ثلاثة منظومات أخرى متكاملة في العقل السليم، تتمثل في منظومة الإيمان والعقيدة، والتي تعد المنظومة الحاكمة لكل فروع ومكونات الحضارة، وهي أيضاً المحددة للغاية النهائية لها، بالإضافة إلى منظومة القيم والأخلاقيات ومنظومة المعرفة والعلم فإن الإسلام يستنهض العقل البشري لإنتاج المعرفة في كل الميادين[3]، ثم يوظفها لخدمة البشرية جمعاء، فالتكنولوجيا منظومة صانعة للقيم، باعتبارها المرآة العاكسة للعلم والمعرفة.

ولقد أشارت الشريعة الإسلامية الغراء إلى طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمة، وأن الملائكة تضع أجنحتها لطالب العلم رضا منها لما يصنع، قال تعالى: { إِنَّمَا يَخْشَى اللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ الْعُلَمَاءُ }[سورة فاطر: من الآية ٢٨]،

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - مرجع سابق ص ٢٩٢.

(٢) الأستاذ الدكتور/ عبد الهادي محمد زارع: الإسلام والتقدم العلمي " تأصيل وتطبيق "، بحث منشور بمجلة البحوث الفقهية والقانونية، الصادرة عن كلية الشريعة والقانون بدمنهور - العدد السادس عشر ، الجزء الثاني ١٤٢٢هـ - ٢٠٠١م، ص ١٤٨٤.

(٣) د/ نبيل السمالوطي: التنمية ومجتمع المعلومات في العالم العربي - من سلسلة دراسات إسلامية ، الصادرة عن المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، القاهرة ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م ص ٣٧ وما قبلها.

المفتوح في الإدارة العامة، والتي اتجهت الدول لتطبيقها من خلال لبوابة الإلكترونية في الوقت الحالي[1].

المطلب الثاني

موقف الفقه الإسلامي من التعامل بالوسائل الإلكترونية

لما كان العقل في الفكر الإسلامي هو مناط التفكير والتأمل، وهو الموصل إلى فهم الخطاب، وإدراك الأشياء، وبه يبلغ الإنسان حد الالتزام الشرعي، وتحمل المسئولية، فإن له عدة سمات وخصائص تميزه عن غيره، على حد قول بعض الفقه[2]، فهو العقل الوازع ، والمدرك، والمتأمل المفكر.

ولما كانت حضارة المسلمين لا تقتصر على منظومة المعرفة والمعلومات فحسب، وإنما لابد وأن تضم ثلاثة منظومات أخرى متكاملة في العقل السليم، تتمثل في منظومة الإيمان والعقيدة، والتي تعد المنظومة الحاكمة لكل فروع ومكونات الحضارة، وهي أيضاً المحددة للغاية النهائية لها، بالإضافة إلى منظومة القيم والأخلاقيات ومنظومة المعرفة والعلم فإن الإسلام يستنهض العقل البشري لإنتاج المعرفة في كل الميادين[3]، ثم يوظفها لخدمة البشرية جمعاء، فالتكنولوجيا منظومة صانعة للقيم، باعتبارها المرآة العاكسة للعلم والمعرفة.

ولقد أشارت الشريعة الإسلامية الغراء إلى طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمة، وأن الملائكة تضع أجنحتها لطالب العلم رضا منها لما يصنع، قال تعالى: { إِنَّمَا يَخْشَى اللَّهَ مِنْ عِبَادِهِ الْعُلَمَاء }[سورة فاطر: من الآية ٢٨]،

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه – مرجع سابق ص ٢٩٢.

(٢) الأستاذ الدكتور/ عبد الهادي محمد زارع: الإسلام والتقدم العلمي " تأصيل وتطبيق "، بحث منشور بمجلة البحوث الفقهية والقانونية، الصادرة عن كلية الشريعة والقانون بدمنهور – العدد السادس عشر ، الجزء الثاني ١٤٢٢هـ - ٢٠٠١م، ص ١٤٨٤.

(٣) د/ نبيل السمالوطي: التنمية ومجتمع المعلومات في العالم العربي – من سلسلة دراسات إسلامية ، الصادرة عن المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، القاهرة ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م ص ٣٧ وما قبلها.

العلماء الذين يدركون جلال الخالق، وأسرار الخلق، والعوامل التي تدفع بعجلة التنمية في البلاد.

ومن ثمَّ لا يجوز للمسلمين أن يتخلفوا بحال من الأحوال عن مواجهة ركب الحضارة، والتسلح بالعلم بكل وسائله وأدواته واتصالاته وتقنياته الحديثة والتكنولوجية، والعمل بتكنولوجيا ثورة المعلومات والاتصالات، واستخدامها بما يفيد البلاد والعباد والدعوة الإسلامية، باعتبارها من مقاصد الشريعة، والمصالح المرسلة، أو من قبيل المصالح المعتبرة شرعاً؛ رعايةً لمصالح الأنام، دون الانشغال بقضايا فرعية، وأمور هامشية لا تسمن ولا تغن من جوع(1).

كما أن الدين الإسلامي الحنيف لا يمكن أن يغل يد العلم في أي مرحلة من مراحله، أو يعوق مسيرة تقدمه، بل إنه يوجهه إلى ما فيه خير العباد والأنام، ويصحح مساره لخدمة مصالح الإنسانية في كل زمان ومكان(2).

ولما لا وقد تبنى الإسلام من خلال أصوله الفكرية مرتكزات الثورة العلمية والتقدم الصناعي، فاحترم منهجه العلمي في البحث والاستقراء والاستنباط، ودعا إلى التقدم التكنولوجي في كافة المجالات، استناداً إلى أن القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة قد حملا في طيات نصوصهما الإشارة إلى معرفة الأسس السليمة للمنهج العلمي في العلوم الكونية والإنسانية، فاستلزم أخذ المادة العلمية من مصادرها الصحيحة، والأخذ بالتراكم المعرفي، وتداول العلم، وتنمية المعلومات في مجالات التخصص للإحاطة بكل مفرداتها، وأن يكون الهدف منها خدمة الدين والدنيا، فأطلق الإسلام الحرية للعقل والتدبر لاستخلاص كل ما هو جديد ومفيد لخدمة البشرية، وغرس روح التجديد والابتكار(3).

---

(1) د/ السيد أحمد محمد مرجان : دور الإدارة العامة الإليكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمة الجماهيرية – دراسة مقارنة ـ ص ١٦٠ مرجع سابق.

(2) الأستاذ الدكتور/ عبد الهادي محمد زارع: الإسلام والتقدم العلمي " تأصيل وتطبيق "، مرجع سابق ص ١٥٠٢.

(3) د/ السيد أحمد محمد مرجان : دور الإدارة العامة الإليكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمة الجماهيرية – دراسة مقارنة – ص ١٦٠ ، ١٦١ مرجع سابق.

وقد اعترف في المقابل بالفوارق الذهنية، وتفوق البعض على الآخر[1]، فقال تعالى: { قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ }[سورة الزمر: من الآية ٩].

ولم يحرص الإسلام على مشاركة المسلمين الإيجابية في كل الإنجازات العلمية والتكنولوجية التي تخدم البشرية فحسب، بل يدعوهم لأن يكونوا في المقدمة، وأن يكونوا رواداً للنهضة والتطوير والابتكار لما فيه خير البشرية جمعاء، وانطلاقاً من قوله تعالى: { فَاسْتَبِقُواْ الْخَيْرَاتِ }[سورة البقرة: من الآية ١٤٨]، وأنهم دعاة عدل وسلام وتسامح.

فتشريعنا الحنيف المستمد من أصول الإسلام يواكب كافة الحضارات التي نعيشها، وبإمكانه قيادة المجتمع إلى بر الأمن والسلام.

ومن ثم فإن العمل بنظام الإدارة العامة الإلكترونية يوافق الشرائع السماوية، ولا يخالفها في شيء.

وخلاصة ما سبق أن الفقه الإسلامي لم يقف يوماً موقفاً معارضاً أمام ما يستجد من المستحدثات، التي ترفع المشقة عن الناس وتوفر لهم سبل الراحة والرفاهية، فالشريعة وضعت لمصالح العباد ولرفع الحرج عنهم[2].

ومن المقرر أن الإسلام يحث على العلم والأخذ بالأسباب، وكل ما يحقق المصلحة للمسلمين ومنفعتهم، كما يضع العلماء في مكانة عالية ويثني عليهم، كما ورد في قوله تعالى: {... وَمَا يَعْلَمُ تَأْوِيلَهُ إِلاَّ اللّهُ وَالرَّاسِخُونَ فِي الْعِلْمِ يَقُولُونَ آمَنَّا بِهِ كُلٌّ مِّنْ عِندِ رَبِّنَا وَمَا يَذَّكَّرُ إِلاَّ أُوْلُواْ الألْبَابِ }[آل عمران: من الآية ٧].

وقوله تعالى: {... يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ }[المجادلة: ١١].

---

(١) الأستاذ الدكتور/ عبد الهادي محمد زارع: الإسلام والتقدم العلمي ، مرجع سابق ص ١٥٢٩.

(٢) قاعدة: " المشقة تجلب التيسير " ابن القيم: إعلام الموقعين عن رب العالمين – ج٣ ص ٣ مرجع سابق.

فَدِينٌ هذه نظرته للعلم والعلماء هل يتصور أن يقف موقفاً معارضاً لما يُستجد من وسائل توفر السعادة للبشرية وتجلب لهم المنافع وتدفع عنهم المضار؟

فتطبيق الإدارة الإلكترونية في المصالح الحكومية من أجل القضاء على الفساد الإداري المستشري في كثير من القطاعات، لا شك أن ذلك يجلب المنفعة للناس ويدفع المفسدة عنهم، وهذا من المقاصد الكبرى في الشريعة الإسلامية، فالحفاظ على المال والنفس والعرض والعقل والدين، من المصالح الضرورية التي جاءت الشريعة الإسلامية للحفاظ عليها، وهذا ما اتفق عليه فقهاء الإسلام قديماً وحديثاً.

وقد صرح ابن القيم بأن مبنى الشريعة الإسلامية على المصالح ودرء المفاسد حيث يقول: " فإن الشريعة مبناها وأساسها على الحِكم ومصالح العباد في المعاش والمعاد، وهي عدل كلها، ورحمة كلها، ومصالح كلها، وحكمة كلها، فكل مسألة خرجت عن العدل إلى الجور، وعن الرحمة إلى ضدها، وعن المصلحة إلى المفسدة، وعن الحكمة إلى العبث، فليست من الشريعة وإن أدخلت فيها بالتأويل، فالشريعة عدل الله بين عباده، ورحمته بين خلقه، وظله في أرضه، وحكمته الدالة عليه وعلى صدق رسوله ﷺ أتم دلالة وأصدقها، وهي نوره الذي أبصر به المبصرون وهداه الذي به اهتدى المهتدون، وشفاؤه التام الذي به دواء كل عليل، وطريقه المستقيم الذي من استقام عليه فقد استقام على سواء السبيل، فهي قرة العيون، وحياة القلوب، ولذة الأرواح؛ فهي بها الحياة والغذاء والدواء والنور والشفاء والعصمة، وكل خير الوجود فإنما هو مستفاد منها، وحاصل بها، وكل نقص في الوجود فسببه من إضاعتها "[1].

وفي النهاية أستطيع أن أقول أن القاعدة الأصولية تقول أن: " درء المفاسد مقدم على جلب المنافع "[2] فكل ما وافق الشرع وفيه مصلحة المسلمين أخذنا به، وكل ما خالف الشرع وفيه مفسدة للمسلمين ابتعدنا عنه، وتكنولوجيا المعلومات بمفهومها الحديث - استخدام الآلات التكنولوجية الحديثة ومنها

---

(١) ابن القيم: إعلام الموقعين عن رب العالمين - ج٣ ص ٣.

(٢) الأشباه والنظائر على مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان: للشيخ زين العابدين بن إبراهيم بن نجيم - المتوفى سنة ٩٧٠هـ - دار الكتب العلمية ببيروت - ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م ص٩٠.

الكومبيوتر في جمع البيانات ومعالجتها وتطبيقاتها في مختلف مجالات العمل الإنساني المنظم - تحمل المفسدة والمصلحة معاً فمن المصلحة النافعة استثمار التطور العلمي والتقني في ميادين العلوم المختلفة وتوفير الوقت والجهد والراحة... الخ وهي أمور نأخذ بها ونستفيد منها ما دامت لا تخالف الشرع.

أما جوانبها الضارة التي تتعارض مع الشريعة الإسلامية وتهدد ديننا الحنيف وتنال من الرسالة المحمدية بغضاً وبغياً على الحق وأهله علينا الابتعاد عنها وتحريمها لمخالفتها النصوص الشرعية لأنها تجلب المفسدة للدين والدنيا وهو ما ينبغي الانتباه له وإيضاح مخاطره وإيجاد الطرق والوسائل التي من شأنها أن تسهم في البناء الحضاري من خلال التحرر من التبعية السياسية والاجتماعية وتشكيل أساس نظري وعلمي واقتصادي مستمد من الشريعة الإسلامية وأصولها الثابتة الصالحة للتطبيق لكل زمان ومكان.

* * *

الفصل الثاني

الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد الإداري

وفيه مبحثين:

المبحث الأول: الإدارة العامة الإلكترونية وتيسير الأعمال والارتقاء بكفاءة أدائها.

المبحث الثاني: الدور الرقابي للإدارة العامة الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد.

الفصل الثاني

الإدارة العامة الإلكترونية
وأثرها في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد الإداري

تمهيد:

إذا كان القرن العشرين قد تعددت فيه المعايير التي يقاس على أساسها معيار تقدم الدول وحضارتها، فإن نظم وتقنية المعلومات وتطور وسائل الاتصالات هي المعيار الرئيسي الذي يقاس به درجة تقدم الدول في القرن الحادي والعشرين(١)، فقد دخل العالم مرحلة متطورة ضمن آفاق عصر المعلومات بهدف الاستفادة من التقنيات المتاحة في مجال نظمها وتقنيتها التي سارت على التوازي مع ثورة تكنولوجيا الاتصالات، فالتدفق السريع للمعلومات نتج عن تطور هائل في تقنيتها(٢).

ولا مراء في أن هذا التطور سوف يؤدي إلى حدوث تغيير كبير في أساليب التعامل مع الإدارات الحكومية وسيغير كثيراً من المفاهيم التقليدية في القانون الإداري، كما سيسمح بتجاوز البعد الزمني والمكاني في إنجاز المعاملات داخل الإدارات الحكومية ليشكل جزءاً مهماً من منظومة الإدارة الإلكترونية التي تهدف إلى الارتقاء بمستوى الخدمات للجماهير(٣).

ولتحقيق هذه الغاية، بادرت العديد من الدول بتطوير سياساتها الإدارية لكي تتلاءم مع ما يتطلبه عالم القرية الصغيرة من ضرورة توفير الوسائل التكنولوجية لاستخدامها في الإدارات الحكومية، وتهيئة المناخ العام ليتوافق مع

---

(١) د/ داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه- ص١٨٦ مرجع السابق.

(٢) د/ عصمت عبد الله الشيخ: دور تكنولوجيا المعلومات في تيسير وفاعلية العمل الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٨م ص ١٣.

(٣) د/ داود عبد الرازق الباز: المرجع السابق ص١٨٧.

التطورات العالمية السريعة، ليحظى الفرد بخدمة حكومية راقية تعكس في نظره مدى نجاح الحكومة أو إخفاقها في تأدية المهام المنوطة بها[١].

والمدقق في تعامل الفرد مع الإدارات الحكومية يدرك أنه يتعامل مع سياسة الحكم فيها؛ لأن هذه الإدارات هي الجانب الملموس للشعب، وهي تترجم أداء الحكومة ممثلة في أشخاص الموظفين العموميين، فنظام الحكم كله حسن إن أحسنوا وغير ذلك إن قصروا[٢].

ولقد بات من المؤكد أن نجاح الحكومة في أية دولة رهين بامتلاكها لجهاز إداري كفء قادر على إدارة المرافق العامة بأعلى قدر من الفاعلية، على أنه أحد الدعائم الرئيسية لنجاح الإدارة في إشباع الحاجات العامة للمواطنين[٣]،وتوفير الخدمات الأساسية لهم.

وتتوقف كفاءة الأداء على مدى قدرة الموظفين القائمين بتنفيذ الأعمال المادية على تيسير الإجراءات الإدارية، وأداء العمل الحكومي في سهولة ويسر، وهو ما تهدُف إلى تحقيقه الإدارة العامة الإلكترونية من خلال ما يلي:

* * *

(١) فيصل عبد الرحمن الشايجي: الجهاز الفني المركزي لمشروع تطبيق التكنولوجيا في الأعمال الحكومية، بحث منشور في كتاب: الحكومة الإليكترونية، رؤية وحقيقة - الصادر عن وكالة الأنباء الكويتية (كونا) القسم الاقتصادي ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م ص ٢٩.

(٢) د/ داود عبد الرازق الباز : الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص١٨٧.

(٣) د/ محمود سامي جمال الدين: الإدارة والتنظيم الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة دار الكتب - الكويت ١٩٩٨م ص ٢٢.

المبحث الأول

الإدارة العامة الإلكترونية وتيسير الأعمال والارتقاء بكفاءة أدائها

المطلب الأول

تسهيل المعاملات اليومية للأفراد

لا ريب أن تقنية الاتصالات العالية التي يشهدها العالم حالياً فتحت للإنسان آفاقاً رحبة لسرعة انتقال المعلومات وإمكانية الاتصال والتعامل من خلال شبكة الإنترنت، التي حرصت الدول على الاستفادة منها في الإدارات الحكومية لتقديم خدماتها للجمهور بسهولة ويسر.

وإذا كان سفراء الدولة يمثلونها في الخارج، فينبغي أن يصدق الموظفون في تمثيلها في الداخل باعتبارهم مجندين في الإدارات لخدمة الجمهور الذي يعد تحقيق صالحه العام هو الغاية من الامتيازات والسلطات التي منحت للإدارة، وتخولها إصدار أوامر، لتحقيق المصلحة العامة للشعب، ودفع الضرر عنه.

والحق أن الموظف المخلص لوطنه هو الذي يشعر بمسؤوليته، ويحس بواجبه فيؤديه في حينه، ويبذل الجهد ما استطاع في حسن أدائه، ويتلطف للجمهور، ويعينه على قضاء معاملته وسد حاجته(١).

ومن الثابت أن استخدام تقنية المعلومات أصبح أمراً حتمياً يفرض نفسه على واقع الحياة في مختلف المجالات الوظيفية والخدمية، وهو أمرٌ دعا الكثير من الحكومات إلى تطبيق فكرة الإدارة الإلكترونية بغرض إنجاز وإيصال خدماتها إلى المستفيدين كافة منها(٢).

وفي ظل نظام الإدارة العامة الإلكترونية يكون حرياً بالموظفين تسهيل معاملات الأفراد وحسن سيرها وهو ما يظهر فيما يلي:

---

(١) د/ داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق/ ص١٩٢.

(٢) نفس المرجع السابق ونفس الصفحة

الفرع الأول

التغلب على مشكلة البيروقراطية

البيروقراطية الإدارية تعبير أوربي مكون من مقطعين هما: (بيرو) Bureau، وهي كلمة فرنسية بمعنى : مكتب، والآخر: (قراطية)، وهي كلمة يونانية بمعنى: حكم أو سلطة، وبجمع المقطعين معاً فإنها تعني : الحكم أو الإدارة من خلال المكتب(١).

ومن خلال الرجوع إلى مؤلفات الإدارة العامة يبرز ارتباط البيروقراطية بالتعقيدات المكتبية، وأن كلمة البيروقراطية تستعمل كناية عن الأمراض والعلل التي يمكن أن يتصف بها الجهاز الإداري وأخصها التعقيد، والمركزية والنزعة إلى السيطرة والتزام حرفية القوانين والتعليمات (الروتين) والبطء في اتخاذ القرارات(٢).

وقد أدى بقاء عمال الإدارات وجلوس موظفيها في مقر أعمالهم وتمركزهم حول مكاتبهم إلى انطباق هذه الكلمة التي تحمل في مضامينها معنى بغيضاً يجعلها أشبه بالآفة على أعمالهم، وأطلقت عليهم الصحافة المصرية لقب ((عبد الروتين))(٣).

بيد أن هذه الكلمة ذات الوقع الثقيل على السمع والمثير للانفعالات السلبية لدى النفس(٤)، لا تطلق على الأعمال التي تسير وفقاً لقواعد قانونية منظمة وموجهة ومراقبة وذات تأثير بالنسبة لفاعلية العمل الإداري(٥).

---

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة ـ منشأة المعارف - الإسكندرية ٢٠٠١م ص١٣، د/ عبد الله طلبة: الإدارة العامة - مطبوعات جامعة دمشق، د. ت- ص٤٢٦، د/ فؤاد عبد الله العمر: مراحل تطور البيروقراطية في الكويت (دراسة مقارنة مع دول الخليج) ، ذات السلاسل١٩٩٦م ص ١٨، د/ محمد محمد عبد الوهاب : البيروقراطية في الإدارة المحلية - رسالة دكتوراة قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية في أغسطس ٢٠٠٣م وطبعتها دار الجامع للنشر بالإسكندرية ٢٠٠٤م ص ٦.

(٢) د / داود الباز : الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق/ ص١٩٣.

(٣) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٤) د/ عبد الله طلبه: الإدارة العامة ، مرجع سابق ص٤٢٧ .

(٥) د / داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق/ ص ١٩٤.

وقد يزداد الأمر إيضاحاً من خلال الصور التالية:

أولاً: البيروقراطية وتخلف الإدارة:

أدت البيروقراطية إلى عرقلة الخدمات الحكومية عن السير الصحيح لها وصارت مرضاً خبيثاً أعجز المرافق العامة عن أداء منافعها. ووجه ذلك أن الأصل في خدمات المرافق العامة أن تسير في سبيلها من غير استحثاث، وأن تُؤدى دون أن يضطر المنتفعون منها إلى الإلحاح والمطالبة، وكم يضيق صدر الجمهور المنتفع من خدماتها أو طالب ذلك الانتفاع، إذا ما تعطلت أعماله وتأخرت عن مواعيدها، ويزداد حنقاً وضيقاً إذا شعر بهذا التعطيل دون أن يعرف سببه أو الجهة التي يستطيع أن يشكو إليها[1].

ويترتب على ذلك إرهاق الجماهير، وتعطيل مصالحهم، بل وتعطيل سير المرافق العامة.

إن المرافق العامة ليست إلا وسيلة لسد حاجات الجماهير، وكل مرفق لا يحقق إشباع الحاجات العامة للجمهور، إنما هو عالة على الدولة هو وموظفوه الذين لا يتحلون بروح الخدمة العامة[2].

وتتفشى في المرفق العام وبين موظفيه مظاهر عديدة للتسيب واللامبالاة بمصلحة الجمهور مثل: تناول الإفطار الجماعي بالإدارة، ثم الشاي (شاي الضحى)، ثم قراءة الصحف والمجلات، واستقبال الضيوف بالمكاتب، وتبادل الزيارات بين الموظفين للدردشة والتسامر في المكاتب.

وظاهرة قيام الموظفات بتحضير المسائل الأولية لوجبة الغذاء بمعاونة زميلاتهن[3] في المكتب، والسماح للباعة المتجولين بدخول الإدارات وبيع الحاجيات للموظفين بأجل، أو قيام الموظفين أنفسهم بحمل ما خف وزنه وثقل ثمنه، والاتجار فيه مع موظفي الإدارة، أو ذهاب الموظفين أنفسهم لاستقبال أو توديع قياداتهم إلى غير ذلك من مظاهر التسيب الوظيفي، والأخطر من ذلك

---

(١) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٢) المرجع السابق ص١٩٤ - ١٩٥.

(٣) د/ إبراهيم شيحا: أصول الإدارة العامة - المرجع السابق ص ٤٥٧.

ظاهرة الإحباط والتعجيز والقهر الإداري للموظف المجتهد والمتفاني في أداء عمله بإخلاص ودقة(١).

وتعد البيروقراطية أحد أسباب فساد وتخلف الإدارة العامة نظراً لتمسك الأجهزة الإدارية بقواعد وإجراءات جامدة متحجرة، تجعل من الموظفين آلات تسير على غير هدى، وتتحرك دون تفكير، فيعملون أحياناً ما لا يقتنعون به، ويطالبون بما لا ضرورة له من قيود وشكليات كثيراً ما تعطل الخدمة العامة في أساسها، وقد يعتمد البيروقراطيون على الإجراءات واللوائح لتكثيف التعبيرات بغية إجبار العملاء على تقديم الرشاوى لهم حتى يسهلوا الإجراءات(٢).

وليس معنى ذلك أن الإجراءات الإدارية تُؤدى دون شكل معين، كلا ! لكن المرفوض أن يطغى الشكل على الموضوع، وأن يضحى بالروح في سبيل الإجراء، ولا جدال في أن هذه الشكليات كثيراً ما وقفت حائلاً دون الانتفاع بالخدمة، أو أطالت زمن ومجهود الحصول عليها؛ إذ غالباً ما يبدأ ملف الموضوع هزيلاً نحيفاً، ثم لا يلبث أن يتضخم تضخماً يبعث لمجرد رؤيته الذعر والإعراض عن تتبعه والوقوف على ما فيه(٣).

وفي الحالات الحادة يتحول البيروقراطيون إلى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة، ومن ثم تسير الأوراق والمعاملات الإدارية لديهم كالسلحفاة، تتسكع، وتتهادى، وتغفو، وترقد، وهو أمر يجعل إدارتهم عتيقة، محطمة مهشمة، مركبة على قاعدة من التعقيدات والإجراءات الجامدة أطلق عليها ((الروتين الجامد)) أي: الذي يؤدي إلى قتل المعنويات داخل الجمهور، وقد يؤدي بهم إلى ارتكاب أفعال تعد تطرفاً، ولذلك كانت البيروقراطية مساوية في خطرها للإرهاب(٤).

---

(١) د/ داود الباز : الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق/ ص١٩٥.

(٢) د/ السيد علي شتا: الفساد الإداري ومجتمع المستقبل - الطبعة الأولى، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية بالإسكندرية ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م ص ٤٧.

(٣) د/ إبراهيم مدكور، ومريت غالي: الأداة الحكومية - دار الفصول للنشر - القاهرة ط٢، ١٩٤٥م ص ٢٢٧ وما بعدها.

(٤) د/ داود الباز : مرجع سابق ص١٩٧.

كما أن لدى البيروقراطيين وثائق ومعلومات مختزنة في الأوراق والدوسيهات التي لديهم مما جعلهم يظنون أنهم يمتلكون أسرار المهنة، وأن هذه الأسرار تعني بالنسبة لمعارفهم الفنية ما يوازي الأسرار التكنولوجية أو العسكرية إن صح التعبير(١).

ثانياً: دور الإدارة العامة الإلكترونية في التغلب على البيروقراطية:

يمكن للمرافق العامة من خلال الإدارة الإليكترونية تلبية احتياجات الأفراد دون حاجة لخوض رحلة العذاب بين دواوين الحكومة، وعناء التنقل بين المكاتب وأروقة الوزارات، وتقليب الموظفين للأوراق الموجودة على الأرفف، والتيه والحيرة بين المكاتبات والعناوين(٢).

ولا شك أن الأخذ بفكرة الإدارة الإلكترونية سوف يؤدي إلى تسهيل إجراءات المعاملات الحكومية من على شبكة الإنترنت، وبصورة تضبط العلاقة بين الجمهور والموظفين(٣)، ولكن بشرط أن تكون هناك رقابة إدارية فعالة تعمل على التزام الموظف بأداء واجبه بدقة وأمانة، واحترام الجمهور الذي ما وجدت الوظيفة العامة إلا لخدمته وإسعاده وتحقيق آماله والاستجابة لتطلعاته.

فلا يكفي حصول الجمهور على الخدمة العامة، بل يجب أن يكون تقديمها مصحوباً بمظاهر التوقير وعبارات الاحترام(٤).

كما سيؤدي تطبيق نظام الإدارة الإليكترونية إلى تقليص البيروقراطية، والتخفيف من الروتين في أداء المرافق العامة لخدماتها لأن المعاملات الإليكترونية ستؤدي إلى الاستغناء عن المستندات الورقية حيث يستبدل بها المستندات

---

(١) د/ عبد الكريم درويش، د/ ليلى تكلا: أصول الإدارة العامة ـ مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٧م ص ٢١٣ وما بعدها.

(٢) الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ، مرجع سابق ص١٩٨.

(٣) الحكومة الإليكترونية ضد البيروقراطية : مقال بجريدة الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ١٢/ ٢/ ٢٠٠١م – تحقيق ألفت إبراهيم.

(٤) الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص١٩٨.

الإليكترونية ويتحول مجتمع الموظفين من مجتمع ورقي على مجتمع إليكتروني، حتى الموظف نفسه سيتحول إلى ((موظف عام إلكتروني)) يسهل للجمهور الحصول على الخدمات التي تقدمها الإدارة التي يعمل بها دون تكبد لمشقة انتقال الأفراد إلى مقر الجهة الحكومية، والوقوف في طوابير أو صفوف ومراجعة أكثر من موقع لمتابعة معاملته، مما يوفر الوقت والجهد لكي يستثمرهما في الأمور الحياتية اليومية والالتفات إلى أمور أكثر أهمية من أن يضيع وقته في المراجعات الحكومية(١).

كما يوفر في الوقت نفسه المال اللازم لاستخدام وسائل المواصلات للانتقال(٢) إلى مقار الجهات الحكومية، ويوفر على الإدارات تكاليف تزويدها بمكاتب ومقاعد لاستقبال العملاء.

إذن التعامل الإلكتروني يخفف الأعباء عن الجمهور، ويقلل الوقت الذي يستغرقه إتمام معاملات الأفراد مع الجهاز الحكومي وإنجازها، مما يؤثر بالإيجاب على إنتاجيته(٣).

ثالثاً: وسائل إليكترونية للتغلب على البيروقراطية من خلال تجارب بعض الدول:

تحقيقاً لهذا الهدف فإن التجربة المصرية في مجال توفير مستوى أداء الخدمات الحكومية تستهدف في المقام الأول، تحرير الإدارة من قيود البيروقراطية الإدارية والتعقيدات المكتبية، وتنطلق من سياسة متكاملة لتبسيط إجراءات تقديم

---

(١) نفس المرجع السابق ص ١٩٨ ـ ٢٠٠.

(٢) د/ عبد الوهاب محمد الظفيري: التأثيرات الاجتماعية الإيجابية والسلبية على استخدام الحكومة الإلكترونية – بحث مقدم للحلقة النقاشية التي عقدت في الكويت بتاريخ ٧ يناير ٢٠٠٣م ص٦ وما بعدها ، مذكور في كتاب: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ، مرجع سابق ص ٢٠٠، د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية – مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣) إن اختصار خطوات العمليات الإدارية وتلافي كثرة الأوراق والتوقيعات يؤدي إلى يسر الأداء، وزيادة إنتاجية الفرد – د/ محسن العبودي: المعوقات الإدارية وأثرها في رفع إنتاجية الإنسان المصري – دار النهضة العربية ١٤١٠هـ- ١٩٩٠م ص١٤.

الإليكترونية ويتحول مجتمع الموظفين من مجتمع ورقي على مجتمع إليكتروني، حتى الموظف نفسه سيتحول إلى ((موظف عام إلكتروني)) يسهل للجمهور الحصول على الخدمات التي تقدمها الإدارة التي يعمل بها دون تكبد لمشقة انتقال الأفراد إلى مقر الجهة الحكومية، والوقوف في طوابير أو صفوف ومراجعة أكثر من موقع لمتابعة معاملته، مما يوفر الوقت والجهد لكي يستثمرهما في الأمور الحياتية اليومية والالتفات إلى أمور أكثر أهمية من أن يضيع وقته في المراجعات الحكومية[١].

كما يوفر في الوقت نفسه المال اللازم لاستخدام وسائل المواصلات للانتقال[٢] إلى مقار الجهات الحكومية، ويوفر على الإدارات تكاليف تزويدها بمكاتب ومقاعد لاستقبال العملاء.

إذن التعامل الإلكتروني يخفف الأعباء عن الجمهور، ويقلل الوقت الذي يستغرقه إتمام معاملات الأفراد مع الجهاز الحكومي وإنجازها، مما يؤثر بالإيجاب على إنتاجيته[٣].

ثالثاً: وسائل إليكترونية للتغلب على البيروقراطية من خلال تجارب بعض الدول:

تحقيقاً لهذا الهدف فإن التجربة المصرية في مجال توفير مستوى أداء الخدمات الحكومية تستهدف في المقام الأول، تحرير الإدارة من قيود البيروقراطية الإدارية والتعقيدات المكتبية، وتنطلق من سياسة متكاملة لتبسيط إجراءات تقديم

---

(١) نفس المرجع السابق ص ١٩٨ ـ ٢٠٠.

(٢) د/ عبد الوهاب محمد الظفيري: التأثيرات الاجتماعية الإيجابية والسلبية على استخدام الحكومة الإلكترونية – بحث مقدم للحلقة النقاشية التي عقدت في الكويت بتاريخ ٧ يناير ٢٠٠٣م ص٦ وما بعدها ، مذكور في كتاب: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ، مرجع سابق ص٢٠٠، د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية – مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣) إن اختصار خطوات العمليات الإدارية وتلافي كثرة الأوراق والتوقيعات يؤدي إلى يسر الأداء، وزيادة إنتاجية الفرد – د/ محسن العبودي: المعوقات الإدارية وأثرها في رفع إنتاجية الإنسان المصري – دار النهضة العربية ١٤١٠هـ– ١٩٩٠م ص١٤.

الخدمات الجماهيرية، وإن المحور الأساسي للتجربة هو المواطن والحرص الشديد على رفع المعاناة عنه، حفاظاً على كرامته وآدميته باعتبارهما ركائز نظام الحكم في مصر [١].

وقد دعمت وزارة الاتصالات المصرية مشروع الإدارة الإلكترونية الذي يتم تنفيذه لميكنة الأعمال بالوزارات الحكومية المختلفة، وتسهيل تقديم الخدمات إلكترونياً للمواطنين [٢].

ومن أجل تبسيط الإجراءات فإن وزارة التنمية الإدارية تمكنت من تبسيط إجراءات أكثر من (ثمانين) خدمة جماهيرية شملت (ثلاثين) خدمة مركزية و(خمسين) خدمة للمحليات [٣].

وهكذا يكشف التقدم في مجال شبكات الكمبيوتر والبرمجيات صدق ما قاله أحد العلماء الأمريكيين:(على المدى الطويل سوف نصبح دون ورق بالطريقة نفسها التي أصبحنا بها دون خيول) [٤]، أي: أن مكاتب الموظفين سوف تتحول إلى مكاتب بلا ورق، وأيضاً مكاتب بلا حدود حيث يمكن للموظف من أي مكان خارج العمل أن ينهي المهام الوظيفية المكلف بها [٥].

وقد يسرت حكومات عربية عديدة: كمصر والكويت والإمارات وعمان والسعودية والبحرين واليمن وغيرها إجراءات الحصول على شهادات الميلاد والوفاة وجوازات السفر ورخص القيادة، وكذلك بطاقة الرقم القومي، وبدل الفاقد، والتالف لها [٦]، عن طريق الخدمة الإليكترونية.

---

(١) مجلة آخر ساعة المصرية، العدد ٣٥٨٧ الصادر بتاريخ ٢٣/ ٧/ ٢٠٠٣م ص ١٨.

(٢) جريدة العالم اليوم الصادرة بتاريخ ٣٠/ ٦/ ٢٠٠٣م.

(٣) جريدة الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ٣١/ ١/ ٢٠٠٣م، السنة ٢٧ العدد الأسبوعي ٢٤٢٤ص٦.

(٤) د/ شريف درويش اللبان: تكنولوجيا الاتصال - المخاطر والتحديات والتأثيرات الاجتماعية -، الدار المصرية اللبنانية - الطبعة الأولى يناير ٢٠٠٠م ص٧٤.

(٥) د/ عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الإليكترونية ـ الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى٢٠٠٣م ص٦٤.

(٦) جريدة الأهرام المصرية في عددها الصادر بتاريخ ٨/ ٣/ ٢٠٠٢م.

وفي هذا الإطار وتسهيلاً على المواطنين والمقيمين في الخارج قامت الحكومة المصرية بتقديم خدمة استخراج شهادات الميلاد وبطاقات الرقم القومي، عن طريق الإنترنت على أن ترسل المستخرجات بالبريد السريع إلى أصحابها، أو تتصل الإدارات بالشخص المطلوب لتحديد ميعاد لتسليم الأوراق له ضماناً لعدم ضياع المستند كما سجلت بيانات مائة مليون مواطن من الأحياء والأموات على الإنترنت[١].

وعلى المستوى العالمي تتجه كثير من الحكومات لتقديم خدماتها على الإنترنت، وذلك كوسيلة لتقليل إجراءات الروتين الحكومي، وتأتي دولة السويد في مقدمة دول العالم في استخدام المواطنين للخدمات الحكومية على الإنترنت بعد الولايات المتحدة، حيث أنهما كانتا الأكثر إنفاقاً على مشروع حكومتيهما الإليكترونية، تليها النرويج، وتحتل كل من سنغافورة والدنمارك المرتبة الثالثة حسبما أشار إلى ذلك الاستطلاع الذي أجرته هيئة (تيلور نيلسون سوفيرز) خلال الفترة بين يوليو وسبتمبر ٢٠٠١م[٢].

وقد أظهرت دراسة للأمم المتحدة أن أمريكا والسويد هما أكثر دولتين من حيث حجم الاستثمارات لإعداد المواطنين لاستخدام الإنترنت في إنجاز معاملات الحكومة، أو في الاستفادة من الخدمات الرسمية عن طريق الإنترنت[٣].

ومن أجل التغلب على مشكلة البيروقراطية ووضع الخدمات موضع التنفيذ، ينبغي أن يصاحبه ضرورة تطوير النظم واللوائح والإجراءات الإدارية السارية، التي وضعت في الأصل من أجل الخدمات المقدمة بالوسائل الورقية التقليدية، وأن يكون رائد هذا التطوير تخفيف تلك الإجراءات وتسهيل تقديم الخدمات للأفراد بعيداً عن ثقل البيروقراطية[٤] والجمود والتعقيد وطول

---

(١) جريدة عالم اليوم : القاهرة الصادرة بتاريخ ٥/ ٨/ ٢٠٠٣م.

(٢) نشرت ذلك جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر ٢٠٠٢م ص٣١.

(٣) نشرت ذلك جريدة القبس الكويتية في عددها رقم ١٠٩٢٣ الصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ٢٠٠٣م ص٣١.

(٤) د/ طوني عيسى: الركائز القانونية والتنظيمية للإدارة الإليكترونية – ورقة عمل قدمت إلى مؤتمر الكويت الأول حول الحكومة الإليكترونية، في الفترة من ١٣ – ١٥ أكتوبر ٢٠٠٣م ص ١.

إجـــراءات أداء المرافـــق العامـــة لخدماتهـــا للمنتفعـين منهـا أو طـالبي الانتفاع(١).

الفرع الثاني

التحول إلى الإدارة الإليكترونية

وأثره على الأعمال المادية للموظفين

في ظل اتساع نشاط الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة خادمة ظهرت الحاجة إلى تزايد عدد الموظفين اللازمين لإشباع حاجات المواطنين من خلال العمل بالمرافق العامة، وما أدى إليه ذلك من زيادة الإنفاق على الوظيفة لرفع مستوى أداء الموظفين الذين يعدون مرآة الدولة(٢).

لكن استمرار التقدم في الإليكترونيات قد أطلق العنان لتخيل الجمهور عن عالم وظيفي متطور، تحكمه إستراتيجية التطور وتسيير أموره باللمس(٣)، وهو أمر يستلزم في الموظف الذي يقدم الخدمة للجمهور أن يكون متمكناً أو قادراً على استخدام الحاسبات الآلية لتقديم الخدمات لمن يريدها تطبيقاً لإستراتيجية التطور التي تستلزم وضع خطة عامة للتيسير الإداري وتنفيذه بشكل تدريجي بدءاً ببعض النواحي الوظيفية(٤)، على سبيل المثال فيما يلي:

أولا: سوف تمكن الحكومة الإليكترونية الإدارات من اختصار إجراءات تعيين الموظف من خلال وضع شروط الوظيفة أو الإعلان عنها إليكترونياً واستقبال رغبات الأشخاص الذين يتقدمون لها عن طريق ملء النموذج الإليكتروني المعد للتعيين، ثم قيام لجنة شؤون العاملين بدراسة النماذج المقدمة،

---

(١) د/ داود الباز : الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق/ ص٢٠٦.

(٢) د/ أنور رسلان: وسيط القانون الإداري في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية ١٩٩٧م ص٥.

(٣) فرتيز مور شتين ماركس: دولة الإدارة ـ ترجمة إبراهيم البرلسي ، مراجعة د/ محمد توفيق رمزي، مطبعة مصر ١٩٩٣م ص٢٦٢.

(٤) د/ داود الباز : الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق/ ص٢٠٧.

واختيار أفضل المرشحين الذين تنطبق علهم شروط شغل الوظيفة، وبعد انتهاء عملية المفاضلة بين المرشحين، يتم إخطار السلطة المختصة بالتعيين إلكترونياً لإصدار القرار الخاص بالتعيين، وحفظه ضمن أرشيف إلكتروني ثم إخطار الموظف المعين بالقرار بطريقة إليكترونية لكي يبدأ في استلام عمله بالحضور شخصياً[(١)]، ومن البيِّن أن هذه الطريقة في التعيين تتطلب نوعية خاصة من شاغلي الوظيفة العامة، بحيث تتوافر لديهم مهارات التعامل مع الحاسب الآلي[(٢)]، ولهذا أصبح المعول عليه أكثر في تعيين الموظفين، توافر الخبرة المعلوماتية التي أصبحت بمثابة شرط جديد وهام في الموظف الذي يؤدي مهام الوظيفة وخدماتها للجمهور[(٣)].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى نسبة ٥٠٪ من التوظيف في أوربا تتم عبر الإنترنت، وتأتي هولندا على رأس دول أوربا حيث تبلغ نسبة التوظيف الإلكتروني بها ٨١٪، أما الدول الأخرى فقد أشار تحقيق أجرته جمعية تشغيل الكوادر في ثماني بلدان أوربية إلى ٤٩٪ من الشركات تلجأ إلى الإنترنت في التوظيف؛ نظراً لما توفره هذه الطريقة من مصاريف الطباعة ونشر الكتيبات وإعداد ملفات المرشحين ورسوم البريد وغيرها[(٤)].

وفي دولة الكويت يعد ((التوظيف المركزي)) في الجهات الحكومية بمثابة تحول إستراتيجي ينسجم مع مشروع تطبيق الحكومة الإلكترونية، حيث يقدم خدمة آلية يتعامل معها كل مواطن باحث عن وظيفة سواء للتسجيل في قائمة راغبي التوظيف، أو للاستفسار عن نتيجة الترشيح[(٥)]، وأيضاً من خلال نظام

---

(١) د/ عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الإليكترونية، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

(٢) د / داود الباز : الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق/ ص٢٠٨.

(٣) د/ عبد الفتاح بيومي حجازي، المرجع السابق ص٨٨، كما ستؤدي هذه الطريقة إلى الاستغناء عن الوظيفة الهامشية.

(٤) نشرت ذلك جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ٢٦/ ٣/ ٢٠٠٢م ص٣٨.

(٥) د/ محمد محمد الرومي: الدور التاريخي لديوان الخدمة المدنية في الحكومة الإليكترونية في الكويت، بحث منشور في كتاب: الحكومة الإلكترونية رؤية وحقيقة الصادر عن وكالة الأنباء الكويتية (كونا) عام ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م/ ص ٧٩.

متابعة المعاملات والمستندات إليكترونياً بديوان الخدمة المدنية - البوابة الإليكترونية للخدمات - حيث يحفظ الكمبيوتر كل حركة للطلب والمستندات على أنها جزء من نظام عمل انسيابي(Workflow)[1].

ثانيا: سيؤدي تطبيق نظام الإدارة الإليكترونية إلى حدوث تطورات ترتبط بمكان العمل، فالموظفون في المرحلة الأولى لتطبيق نظام الحكومة الإلكترونية سيتغير نظام إثبات حضورهم وانصرافهم، ويتم الاستغناء عن موظف السجل والسجلات، وتوقيع الحضور الانصراف[2]، واستبدالها بالكارت الإليكتروني أو بصمة الأصبع أو الصوت.

وفي المراحل المتقدمة لنظام الحكومة الإلكترونية سيتمكن الموظف من أداء عمله من المنزل أو من أي مكان يكون مسافراً إليه عن طريق تلقي البريد الإليكتروني والرد عليه من خلال الحاسب المحمول الذي يمكن أن يضفي على الموظف العام وصف ((الموظف الإلكتروني)) أو الموظف الجوال[3].

وتتصدر الدانمرك قائمة الدول الأوربية من حيث انتشار ظاهرة ممارسة العمل خارج المكتب، حيث ينجز ٤ ، ١٧٪ من الموظفين والكوادر أعمالهم بالبيت، وهو أمر يخدم مصلحة طرفي المعاملة الحكومية، ويلاحظ أن ممارسة العمل بالبيت أكثر انتشاراً بين الكوادر المتوسطة والعالية؛ إذ ينجز نصف عدد الكوادر أعمالهم بالبيت[4].

ثالثا: سيؤدي تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية إلى تطور هائل بالنسبة لزمان العمل، حيث سيسمح للإدارات الحكومية بأداء مهام موظفيها بلا انقطاع وعلى مدار الساعة، ومن أي مكان في العالم[5].

---

(١) د/ داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق/ ص٢٠٩.

(٢) د/ عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني لحماية الحكومة الإليكترونية - مرجع سابق ص ٩٣ وما بعدها.

(٣) د/ داود الباز : المرجع السابق ص ٢٠٩.

(٤) الدانمركيون يداومون في منازلهم : تحقيق نشرته جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ٣/ ١/ ٢٠٠٢م، ص ١٢.

(٥) د/ داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق/ ص٢١٠.

بعبارة أخرى فإن الإدارة الإليكترونية لا تتوقف عن العمل. ويعمل موظفوها ليلاً[1] ونهاراً، ويمكن لمن يريد الاستفادة من خدماتها الحصول عليها في أي وقت وبسهولة ويسر طوال أيام الأسبوع بلا توقف، ويترتب على ذلك توفير المال والوقت والجهد[2]، وتقضي المعاملة بنزاهة وشفافية.

رابعا: سيؤدي نظام الإدارة العامة الإليكترونية إلى التأثير الإيجابي في بعض النواحي الوظيفية، حيث سيمكن الإدارة من التغلب على مشكلة تمارض الموظفين والحصول على أجازات مرضية وغيرها من الأجازات التي تتجاوز الحدود القانونية المسموح بها[3].

خامساً: سيؤدي نظام الإدارة العامة الإلكترونية إلى وضع نظام آلي لأعمال الموظفين المادية المتعلقة بالترقيات، ولا سيما الترقية بالأقدمية، حيث تتيح الوظيفة العامة للموظف إمكانية الترقي طوال حياته الوظيفية في مختلف الدرجات والرتب[4].

ولا شك أن ذلك سوف يعمل على محاربة الفساد الإداري في عملية الترقيات في الجهات الحكومية[5].

---

(١) الحكومة الإليكترونية ضد البيروقراطية : مقال بجريدة الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ١٢/ ٢/ ٢٠٠١م - تحقيق ألفت إبراهيم.

(٢) د/ داود الباز: المرجع السابق ص ٢١٠، د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية - مرجع سابق، ٢٠٠٠م/ ص ٢٠.

(٣) وحرصاً من الإدارات الحكومية على استمرار الموظف في أداء عمله لأطول فترة من الوقت، فقد عملت لجنة الإجازات المرضية في دولة الكويت على إعادة النظر في آلية الإجازات الخاصة بالمرضى، وانتهت إلى تغيير نماذج الإجازات المرضية عن وضعها الحالي، بحيث تكون الإجازات الجديدة عن طريق الكمبيوتر، وتخرج من خلال " برنت " خاص لاعتمادها من قِبَل الأطباء المختصين، وقد أشارت اللجنة إلى أن الكمبيوتر سيضبط عملية الإجازات ويحد من عملية التمارض والتحايل على القانون، كما لفتت الانتباه على أن جميع الإجازات ستكون مسجلة في التاريخ المرضي لأي مريض عن طريق الحاسب الآلي، وإذا تبين عدم وجود وجه حق له فسيعاقب الطبيب - نشرت ذلك جريدة القبس الكويتية الصادرة بتاريخ ٤/ ٣/ ٢٠٠٣م السنة ٣٢ العدد ١٠٦٧ ص٩.

(٤) د/ داود عبد الرازق الباز: المرجع السابق ص ٢١١.

(٥) المرجع السابق ونفس الصفحة.

وسوف يتيح هذا النظام للموظفين التعرف على تدرجهم الوظيفي وعملية التسلسل في أحقية حصولهم على الترقية، مما يؤدي إلى تطوير الجهاز الإداري في الدولة للأفضل والمحافظة على حقوق الموظفين في الترقية وغيرها. مثل: المرتبات والعلاوات الدورية والاستقطاعات التي تستقطع من الرواتب.

كما سيؤدي نظام الإدارة الإلكترونية إلى التأثير الإيجابي في أعمال الشئون الإدارية بالجهات الحكومية، وخصوصاً في مجال التقرير السنوي لتقويم كفاءة الموظفين وعملية الاستقالة وسحبها والمقابل النقدي لرصيد الإجازات الدورية وكيفية الخصم من الراتب والخفض منه، أو وقف جزء من في حالة وقف الموظف عن العمل، ورفع الوقف عنه(١).

وأخيراً سيكون من الميسور للموظف أن يتقدم بشكواه الإليكترونية إلى جهة عمله أو الجهة المختصة إذا حدث خطأ أو انتقاص لحق مالي، له أو إداري، مما يعمل على دفع الإدارات إلى الأفضل وتطوير أدائها إلى الأحسن(٢).

المطلب الثاني

أثر النظام الإلكتروني على الارتقاء بكفاءة أداء الإدارة

أضحى من المسلمات أن الإدارة الحديثة عنصر من عناصر التنمية ذات التأثير الحيوي الفعال في تحقيق الصالح العام للمجتمع، والارتقاء بأفراده إلى مصاف متقدمة من العيش الكريم، وإشباع حاجاته العامة، وتلبية متطلباته، على أساس أن الغد هو حاضر اليوم الذي سيصبح ماضياً كالأمس(٣).

وسيفرض المستقبل على الإدارات الحكومية وغيرها، العمل على تنمية قدرات المجتمع في العلم والتقنية وتسخير ثورة المعلومات

---

(١) نظام الرواتب وشئون الموظفين بطريقة آلية - علي خضر أبو زيد وآخرين في مؤلفهم: تطبيقات الحاسوب في الإدارة، دار الصفا للنشر والتوزيع - عمان - الطبعة الأولى ٢٠٠١م - ١٤٢١هـ ص ١٥ وما بعدها.

(٢) د/ داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق/ ص٢١٢.

(٣) المرجع السابق ونفس الصفحة.

والاتصالات للارتقاء بخدمات الأفراد[1]، ورسم صورة صحيحة لمقتضيات التقدم والعمران.

وليس شيء أدعى إلى الاضطراب في مجتمع ما من أن يعجز نظامه عن تحقيق الانسجام بين حاجاته وإعداد الإدارات التي تعمل على سدها.

وأوضح مظهر للرقي الإداري أن تبدو الخدمات العامة شاملة ومحكمة الأداء[2]، وناصعة البياض، وإن استلزم ذلك حدوث تغيير جذري في آليات تقديم مرافق الدولة وإداراتها ومؤسساتها العامة وسلطاتها البلدية والمحلية لخدماتها بشكل يلبي التطورات السريعة في ميدان المعلوماتية والاتصال عن بعد[3]، وما أفرزته من ضرورة التنسيق والتكامل بين الإدارات في تقديم الخدمات والشفافية في الأداء على نحو يحمي المعلومات والبيانات الشخصية في الوقت نفسه[4].

وقد يزداد الأمر إيضاحاً من خلال ما يلي:

الفرع الأول

الارتقاء من خلال التكامل بين الجهات الإدارية

إن حصول الفرد على خدمة سريعة ودقيقة هو حجر الزاوية في التوجه للإدارة الإلكترونية، باعتبار أنه المستحق الرئيسي للخدمة، وأن رأيه فيها ورضاءه عنها هو معيار تحقيق الارتقاء من عدمه، ومن ثم فإن نجاح الإدارة الإلكترونية يتوقف على رأي المستفيد من الخدمة، والذي تتطلع الإدارة الإلكترونية إلى نيل رضائه وكسب ثقته وتحقيق رغباته[5].

وسوف تؤدي تكنولوجيا المعلومات إلى تغيير نظرة الإدارات الحكومية إلى المتعامل معها ليتحول إلى (عميل) بدلاً من مراجع[6]، تحرص الإدارات على

---

(١) د/ محمود سامي جمال الدين: الإدارة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص٢٨ وما بعدها.

(٢) إبراهيم مدكور، ومريت غالي: الأداة الحكومية، مرجع سابق ص١٨٨.

(٣) طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية "نماذج معاصرة" - مرجع سابق/ ص٢٩.

(٤) د/ داود الباز: المرجع السابق/ ص٢١٣.

(٥) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٦) د/ أمين سعاتي: إعادة اختراع الحكومة، الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرين ـ الطبعة الأولى، دار الفكر العربي ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م ص ٢٠.

راحته ورضاه، على اعتبار أن المستفيد من خدمات الإدارة الإليكترونية يشكل المحور الرئيسي في عملية تيسير الإجراءات وتكامل الخدمات[1].

ولذلك فإن المأمول من الإدارة الإليكترونية أن تحسن العلاقة بين الجمهور والمرافق العامة على نحو يجعل الإدارات الحكومية أكثر تجاوباً مع المتطلبات الجديدة للمواطنين[2].

ولعل أفضل طريقة للوصول إلى ذلك هي التكامل والتنسيق والتواصل والتفاعل بين الإدارات، وتبادل المعلومات والبيانات المخزنة لديها[3]، بصورة تظهر للعميل، وكأنه يتعامل مع إدارة واحدة، أو لا يحتاج إلى الذهاب إلى جهة إدارية أخرى، أو يجد معاملته موزعة على دوائر عديدة[4].

وسوف يؤدي هذا التكامل إلى وضع العميل في مكان السائق[5] الذي يقود آلة المعاملة مع الإدارة.

وعندما يكون طالبوا الانتفاع بخدمات المرافق مكان السائق، فهم يحددون الهدف وكيفية الوصول إليه.

وبالتالي فإن الإدارة الإلكترونية تعد فرصة للارتقاء بأداء الخدمات الحكومية وتحسين مستواها، بتقليل نسبة الأخطاء والإهمال الناشئ عن الكم الهائل من الوثائق والملفات، وكسب ثقة الجمهور من خلال منهج علمي متطور لتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاستفادة من معطيات ثورة الاتصالات والنظم الإلكترونية في تقديم الخدمات المطلوبة للمواطنين بسهولة ويسر، وبشكل راقٍ وأسلوب حضاري[6].

---

(١) د/ داود الباز: المرجع السابق ص ٢١٤.

(٢) جوستاف جونسون: الحكومة الإلكترونية والقانون الإداري – بحث قدم إلى مؤتمر الكويت الأول حول الحكومة الإليكترونية في الفترة من ١٣ – ١٥ أكتوبر ٢٠٠٣م ص٥.

(٣) فريتز مور شتين ماركس: دولة الإدارة – ترجمة إبراهيم البرلسي، مراجعة د/ محمد توفيق رمزي، مطبعة مصر ١٩٦٣م ص ٢٦٢.

(٤) د/ داود الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق: ص ٢١٤.

(٥) د/ أمين سعاتي: إعادة اختراع الحكومة – مرجع سابق، ص ٨٧.

(٦) د/ داود الباز: مرجع سابق ص٢١٥.

وتطبيقاً للارتقاء بخدمات الجماهير من خلال التكامل بين الجهات الحكومية اتفقت وزارة التنمية الإدارية في مصر مع الجهات الإدارية على توحيد الرسوم على مستوى الدولة لكل خدمة، وتوحيد المستندات المطلوبة من المواطن والتوقيتات الزمنية المطلوبة لها، مع إدخال هذه الخدمات على الخدمة الصوتية والفاكسية والانترنت ليصل إجمالي ما تم تبسيطه من خدمات ٥٥٠ خدمة من ٧٢٨ خدمة جماهيرية(١).

وأوضح وزير الدولة للتنمية الإدارية أن الوزارة ركزت جهودها على تطوير وتبسيط الخدمات الجماهيرية التي يعاني منها المواطن عند تعامله مع أجهزة الدولة بسبب تعدد اللوائح والتشريعات الحاكمة لأداء الخدمة واختلافها من جهة إلى أخرى، وما يصاحب ذلك من تعتيم بين الموطنين والإدارة في معرفة المستندات والأوراق والرسوم اللازمة لأداء الخدمة، والتوقيتات التي تلتزم بها الإدارة للرد على المتعامل معها - وللقضاء على هذا التعتيم كان لابد من وضع آلية لإنهاء هذا التعدد، وعدم تكراره، والتخفيف عن الفرد المتعامل مع الإدارة بعدم طلب بيانات أو مستندات زائدة غير مطلوبة - كما قامت الوزارة بتعميم نموذج موحد لطلب الخدمة، ليكون وسيلة معتمدة في التعامل بين الفرد وجهة الإدارة، وتحدد فيه كل البيانات المطلوبة للخدمة، من مستندات ورسوم وتوقيتات لتبصير المواطن بحقوقه، ويكون هذا النموذج ملزماً للجهة التي يتعامل معها الفرد، بالإضافة إلى تحديد مسئولية الموظفين القائمين على أداء الخدمة، وإيضاح الجهة التي يتقدم إليها الفرد بشكواه إذا تطلبت الضرورة ذلك(٢).

وبناءً على ذلك فإن التنسيق بين الإدارات الحكومية والمرافق العامة وتشجيع نقل وتحويل وتبادل المعلومات، والسعي إلى توحيد النماذج التقنية المعتمدة(٣)، واقتراح المواصفات الموحدة يؤدي إلى الارتقاء في أداء خدماتها

---

(١) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٢) تصريح وزير الدولة المصري للتنمية الإدارية، والذي نشرته جريدة الأهرام في عددها رقم ٤٢٤٢٤ للسنة ٢٧ بتاريخ ٣١/ ١/ ٢٠٠٣م ص ٦.

(٣) بدأت المرحلة الأولى لتنفيذ برنامج الحكومة الإليكترونية في مصر من خلال خدمة متميزة، وهي (الحكومة معك على الخط) من خلال هاتف رقم ١٣١ الذي يتيح لمستخدمه التعرف على متطلبات إجراء الخدمة والنماذج المعدة لذلك، وإجراءات الحصول عليها والرسوم المطلوبة لها، وكذلك التوقيت الزمني اللازم لإنهائها.

وتطبيقاً للارتقاء بخدمات الجماهير من خلال التكامل بين الجهات الحكومية اتفقت وزارة التنمية الإدارية في مصر مع الجهات الإدارية على توحيد الرسوم على مستوى الدولة لكل خدمة، وتوحيد المستندات المطلوبة من المواطن والتوقيتات الزمنية المطلوبة لها، مع إدخال هذه الخدمات على الخدمة الصوتية والفاكسية والانترنت ليصل إجمالي ما تم تبسيطه من خدمات ٥٥٠ خدمة من ٧٢٨ خدمة جماهيرية[١].

وأوضح وزير الدولة للتنمية الإدارية أن الوزارة ركزت جهودها على تطوير وتبسيط الخدمات الجماهيرية التي يعاني منها المواطن عند تعامله مع أجهزة الدولة بسبب تعدد اللوائح والتشريعات الحاكمة لأداء الخدمة واختلافها من جهة إلى أخرى، وما يصاحب ذلك من تعتيم بين المواطنين والإدارة في معرفة المستندات والأوراق والرسوم اللازمة لأداء الخدمة، والتوقيتات التي تلتزم بها الإدارة للرد على المتعامل معها - وللقضاء على هذا التعتيم كان لابد من وضع آلية لإنهاء هذا التعدد، وعدم تكراره، والتخفيف عن الفرد المتعامل مع الإدارة بعدم طلب بيانات أو مستندات زائدة غير مطلوبة - كما قامت الوزارة بتعميم نموذج موحد لطلب الخدمة، ليكون وسيلة معتمدة في التعامل بين الفرد وجهة الإدارة، وتحدد فيه كل البيانات المطلوبة للخدمة، من مستندات ورسوم وتوقيتات لتبصير المواطن بحقوقه، ويكون هذا النموذج ملزماً للجهة التي يتعامل معها الفرد، بالإضافة إلى تحديد مسئولية الموظفين القائمين على أداء الخدمة، وإيضاح الجهة التي يتقدم إليها الفرد بشكواه إذا تطلبت الضرورة ذلك[٢].

وبناءً على ذلك فإن التنسيق بين الإدارات الحكومية والمرافق العامة وتشجيع نقل وتحويل وتبادل المعلومات، والسعي إلى توحيد النماذج التقنية المعتمدة[٣]، واقتراح المواصفات الموحدة يؤدي إلى الارتقاء في أداء خدماتها

---

(١) المرجع السابق ونفس الصفحة.

(٢) تصريح وزير الدولة المصري للتنمية الإدارية، والذي نشرته جريدة الأهرام في عددها رقم ٤٢٤٢٤ للسنة ٢٧ بتاريخ ٣١/ ١/ ٢٠٠٣م ص ٦.

(٣) بدأت المرحلة الأولى لتنفيذ برنامج الحكومة الإليكترونية في مصر من خلال خدمة متميزة، وهي (الحكومة معك على الخط) من خلال هاتف رقم ١٣١ الذي يتيح لمستخدمه التعرف على متطلبات إجراء الخدمة والنماذج المعدة لذلك، وإجراءات الحصول عليها والرسوم المطلوبة لها، وكذلك التوقيت الزمني اللازم لإنهائها.

لجمهور المتعاملين معها، بأسلوب متطور ويرفع كفاءة أدائها، للوصول إلى شعور العميل أو طالب الخدمة بالرضا عن الخدمات التي يطلبها من الجهاز الإداري، من ناحية حصوله على الخدمة بسرعة ومرونة في الإجراءات، وجودة وكفاءة عالية في نوعية الخدمة بصورة تكفل الارتقاء بالخدمات وتساعد على توفير الثقة لدى الجمهور في استخدام وسائل التعامل مع الإدارة الإليكترونية[(١)].

الفرع الثاني

الارتقاء من خلال تحقيق الشفافية الإدارية والحد من الفساد

تعمل الإدارة العامة الإلكترونية على إرساء قواعد الشفافية وتوفير المعلومات بسهولة، والشفافية كذلك في الحصول عليها، وهذا أمر يؤدي إلى تعزيز روح الديمقراطية الإدارية، ويساهم في تطوير العلاقة بين سلطات الدولة وإدارتها العامة، إلى تعاون أفضل في نشر المعلومات التي تساعد المختصين على إصدار القرارات[(٢)] السليمة.

وتعمل الشفافية في مجال المعلومات على تجاوز المفاهيم القديمة التي تنطلق من قاعدة أن كل معلومة سرية ما لم يشر إليها بغير ذلك، وأن الملفات والوثائق الإدارية تعد مملوكة للإدارة ملكية خاصة، ومن ثم لا يجوز لأحد أن يطلع عليها، إمعاناً في الالتزام بعدم إفشاء المعلومات السرية التي يحصل عليه الموظف بمناسبة وظيفته[(٣)].

وتحقيق الشفافية يتأتى من خلال الإتاحة الكاملة والمتساوية لكافة المعلومات المرتبطة بالقرارات والإجراءات والخدمات الحكومية للجميع من

---

(١) مهندس/ هيثم صالح الفارس: من تخزين المعلومات إلى بوابة المعلومات ـ صوت الحكومة الإليكترونية في الكويت، العدد الأول ١٥/ ٩/ ٢٠٠٣م ص ٦.

(٢) دلت التجارب على أن من أهم أسباب إخفاق القرار في إدراك هدفه، القصور في إمداد مصدره بالمعلومات التي يعتمد عليها في إصداره ، د/ ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الرابعة عشرة ، العدد الأول ١٩٧٥م مطبعة جامعة الإسكندرية ص٥٦.

(٣) د/ ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق ص١١٣.

أفراد ومؤسسات حكومية أو خاصة في التوقيت الذي يسمح بفرص متساوية في التعاملات الحكومية، ويتم التعامل الإلكتروني في الخدمات الحكومية من خلال ميكنة هذه الخدمات[1]، فالإدارة الإلكترونية تقضي على طبقة حراس الأبواب الذين يقومون بعملية تنقية مستمرة لكل ما يعرض على الرؤساء والمدراء ويمنعون وصول صوت المواطن للإدارة العليا، وفي الإدارة الإلكترونية المواطن يستطيع أن يصل مباشرة بموضوعه إلى أي مختص سواء كان هذا الشخص رئيساً للقطاع أو وزيراً أو رئيساً للوزراء، أو حتى كما نرى ما يحدث في البيت الأبيض الأمريكي من إمكانية التواصل المباشر مع رئيس الدولة من خلال ما يطلق عليه التواصل المباشر مع الرئيس[2].

وعندما تكون الأولوية هي زيادة الشفافية والمسائلة والمصداقية في القوانين والإجراءات فإن الإدارة الإلكترونية تصبح سلاحاً جيداً لمواجهة الفساد.

وللتخفيف من أعمال الفساد بشكل فعَّال من الضروري العمل على مقومات توضع من ضمن الأهداف والتي من شأنها أن تؤدي إلى درجة أكبر من الشفافية والمحاسبة فأول ما يجب أن تطبقه الإدارة الإلكترونية هو إيصال معلومات أكثر ومن ثَمَّ ضمانة شفافية تطبيق القوانين وفق قرارات محددة، وأخيراً بناء القدرة على إيصال القرارات والتطبيقات إلى المواطنين المدنيين بشكل كامل، فإن أنجزت هذه الأهداف تقل أعمال الفساد بشكل ملحوظ، والتغاضي عن البعض منها قد يفسد العملية بأجمعها ويفشل الغاية المقصودة.

ولذلك نجد أن الكثير من مواقع الإنترنت غير فعَّالة لأنها تركز على إيصال المعلومات إلكترونياً دون بذل الجهد الكافي للعمل على زيادة الشفافية والمحاسبة عندما تظهر أعمال الحكومة على شاشة الحاسب الآلي.

ومن مظاهر الشفافية أيضاً عمليات الشراء الحكومية، لأن الحكومة تشتري من خلال مناقصات وممارسات منشورة على مواقعها على الإنترنت ولا

(١) محمد متولي: تأهيل الكوادر البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ٢٠٠٣م على موقع: WWW.araburban.org

(٢) رأفت رضوان: " الحكومة الإلكترونية "، سلسلة مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية العدد ٥ السنة الأولى مايو ٢٠٠٥م ص ٥٧.

يوجد مكان لتدخل بشري يتلاعب بالعروض المقدمة أو يقدم أو يحجب أي منها ولا يستطيع أحد أن يقيمها بصورة تؤدي إلى خروج بعض العروض غير المرضي عنها وبقاء العروض المرضي عنها(١).

ومع ذلك فلابد من الأخذ في الاعتبار أن تطبيق الإدارة الإلكترونية ليست ضماناً لاستئصال الفساد بالكلية، فالمسئولون الفاسدون الذين يتقنون العمل بالتكنولوجيا يستطيعون إيجاد فرص فساد جديدة لهم ولذلك فإن أكثر القضايا حساسية ((هي مدى أن تكون محاربة الفساد جزء من رؤية الإدارة الإلكترونية))، ففي البلدان النامية التي تهتم كثيراً بالفساد ينبغي النظر بعين الاعتبار إلى هذه المسألة عند مناقشة الأولويات في رؤية الإدارة الإلكترونية.

ويلاحظ هنا أن النظم البيروقراطية القديمة لن تقف مكتوفة الأيدي أمام هذا التغيير في أساليب العمل وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة والمواطن، لأن هذه الإجراءات الجديدة ستسلب المنتفعين من البيروقراطية سلطاتهم وامتيازاتهم لذلك سوف يحاولون بكل الطرق التأثير على مثل هذه المشاريع.

وهذا ما حدث في تجربة مركز المعلومات ودعم القرار في مجلس الوزراء المصري في بداية تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية في عام ١٩٩٧م، حيث بدأ فريق العمل في تجميع اللوائح والإجراءات والمستندات المطلوبة لكل خدمة حكومية وتم إقامة موقع على شبكة الإنترنت يحوي متطلبات أداء كل خدمة حكومية تحدد فيه المستندات المطلوبة والإجراءات اللازمة للحصول على الخدمة والرسوم المقررة وتم تحديد زمن تقديري للانتهاء من المعاملة، وتم إضافة عناوين الحكومة الإلكترونية والأماكن التي يستطيع المواطن أن يحصل على الخدمة من خلالها ومع علم فريق العمل أن هناك العديد من المستندات الغريبة التي تطلب من المواطن بدون سبب لكنهم مقتنعون أنها مطلوبة على أي حال فالمعرفة بها أفضل من الجهل، وتم إقامة الموقع بعد أن أمضى فريق العمل قرابة العامين في جمع هذا المحتوى المعرفي الضخم، والذي سجل لأول مرة في تاريخ مصر كل الإجراءات والمستندات الحكومية لكل الجهات الحكومية، وكانت

---

(١) رأفت رضوان: " الحكومة الإلكترونية "، سلسلة مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، المرجع السابق ص ٥٩ وما بعدها.

مفاجأة البيروقراطية لفريق العمل هي تغيير ما قدمته للفريق وما قام به فريق العمل بتجميعه لمدة سنوات، والغريب أن السبب كان وجيهاً وهو تطوير الإجراءات القائمة، وهكذا حاربت البيروقراطية التطوير بالتطوير وأن التكنولوجيا بكل ما فيها من عبقرية وانحياز للعقل تواجه بيروقراطية شرسة، وأن البيروقراطية قد تتبنى التكنولوجيا ليس لتتغير هي ولكن لتغيير التكنولوجيا[1].

إذن تطبيق الإدارة الإلكترونية يزيد من مقدار الشفافية في الأداء الحكومي ويقلل فرص الفساد الإداري، ولكنها قد تفتح مجالاً آخر للفساد الإلكتروني لخبراء الإلكترونيات ومحترفي السرقة الإلكترونية، كذلك فإن تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات لن تحل مشاكل الفقر كما أن وجود أعداد ضخمة من أجهزة الحاسب الآلي لن يشفي المرضى في المستشفيات، ولكن النظام الموضوع والمطبق والأداء الحكومي المنضبط هو الذي يحل مشاكل الفقر ويعالج المرضى، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ما هي إلا أداة لتسهيل وضبط وتأكيد دقة العمل الإداري للوحدة الحكومية[2].

* * *

---

(١) المرجع السابق ص ٦٣ - ٦٥.

(٢) سامي محمد صدقي: دراسة العائد والتكلفة لمشاريع الحكومة الإلكترونية - بحث مقدم إلى ندوة الحكومة الإلكترونية الواقع والتحديات المنعقدة في مسقط ٢٠٠٣م ص ٣٣

المبحث الثاني

الدور الرقابي للإدارة العامة الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد الإداري

المطلب الأول

الرقابة الإلكترونية

أصبح من الممكن استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات في تفعيل عمل المفتشين والمراقبين في اكتشاف مكامن الفساد من خلال تسهيل الربط الالكتروني للمنظومة الالكترونية للأجهزة الرقابية مع التشكيلات التنفيذية التي تعمل الأجهزة الرقابية على رقابتها ومع كافة المستويات التنظيمية التنفيذية وتوفير قنوات اتصال فاعلة وسريعة بين أقسام المنظومة الرقابية بالشكل الذي يمكنها من تحقيق مهامها.

وتعني الرقابة الالكترونية أو الرقابة بالحاسب الآلي:" اعتماد النظام الرقابي على استخدام الحاسب في ممارسة العملية الرقابية وفق برامج حاسوبية تُعَد خصيصاً لهذا الغرض بما يحقق الاقتصاد في الجهد والوقت والتكلفة في الوصول إلى النتائج المطلوبة بأقل ما يمكن من المخاطر وبدقة أكبر"(١).

الفرع الأول

متطلبات بناء البنية التحتية التنظيمية لتطبيق الرقابة الإلكترونية

وتتمثل في القدرة على تحقيق التفاعل والدمج بين المكونات المادية والبشرية اللازمة لتطبيق مشروع الرقابة الالكترونية، ويعتمد ذلك بشكل أساسي على تهيئة المتطلبات التقنية وبرمجيات معالجة البيانات وشبكات الربط الالكتروني وإدارة قواعد البيانات وتهيئة وتوفير أنظمة المعلومات الإدارية وبناء الأنظمة السائدة الأخرى، إضافة إلى المستلزمات البشرية من مبرمجين ومحللين ومهندسي

---

(١) أحمد عبد الله الصباب ، وآخرون: أساسيات الإدارة الحديثة، خوارزم العلمية للنشر والتوزيع،ط ١، جدة، المملكة العربية السعودية ٢٠٠٥ م/ ص ١٧٢.

نظم وتهيئة فضلاً عن التدريب المستمر للقائمين على عمل هذه الأنظمة لتحقيق انسياب سلس للمعلومات وتكوين ما يسمى بأنظمة دعم القرارات الإدارية[1].

إن انتشار استخدام الوسائل التقنية بكافة أشكالها المختلفة باعتبارها من العناصر والمستجدات التي تؤثر وتسهم وبشكل أساسي في نجاح المنظمات وأداء المهام المناطة بها، وإن كان الاهتمام بها يختلف من منظمة إلى أخرى ومن بيئة إلى أخرى لكن السؤال الذي يطرحه المهتمون بالأجهزة الرقابية وبتطوير عملها والارتقاء بمستوى أدائها) هل إدخال الوسائل التقنية فقط يكفي لنجاح المنظمة؟ (إن الإجابة بلا شك هي بالنفي، لأن استخدام وسائل التقنية في المنظمات والأجهزة الحكومية ومنها الأجهزة الرقابية يتطلب توفير:

أ ـ بناء تنظيمي مناسب:

إن من العوامل المهمة والأساسية في تسهل استخدام التقنية بشكل مستمر وفعال هي: الاهتمام بالبناء التنظيمي المناسب حيث أن وجود تقسيمات إدارية محددة بخارطة تنظيمية معتمدة ومعلنة ومناسبة للعمل الالكتروني ستكون ضرورية كونها ستحدد مهام الوحدات التنظيمية الفرعية وارتباطاتها وعلاقتها الرأسية والأفقية وتحدد الوظائف وأوصافها بكل دقه ووضوح، متطلبات تنظيمية محددة وواضحة فاستخدام التقنية في ظل عدم وجود تنظيم إداري مناسب وواضح للعمل الالكتروني لن يضمن النجاح المطلق للمنظمة واستمرارية الارتقاء بمستوى أدائها وتحقيق سرعة الانجاز لأنه سيغلب على استخدامها العشوائية والارتجال وسيكون ذلك النجاح بعيداً ومحدوداً[2].

ب ـ الثقافة التنظيمية المناسبة:

يمكن تعريف المنظمة على إنها:) ذلك التكوين الاجتماعي السلوكي الفعال الذي يسعى إلى تحقيق مناخ تنظيمي متماسك يتوفر فيه الهيكل التنظيمي

---

(١) محمد عبد القادر حاتم: الإدارة في اليابان : كيف نستفيد منها ؟، القاهرة / مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٠ م ص٧٣.

(٢) محمود أبو سميرة : الحكومة الإلكترونية : التجربة المصرية، ندوة الحكومة الإلكترونية تطبيقات وممارسات ، قطر: الدوحة ٢٠٠١م ص ١٢٠.

المشجع على المشاركة في الأهداف والقرارات(ومن خلال التعريف أعلاه يتضح أن التكوين الاجتماعي السلوكي الفعال للمنظمة يكمن في وجود ثقافة مشتركة للمنظمة، وبمعنى آخر إن التخلف التنظيمي

لا يكمن فقط في العناصر المادية في التنظيم كالمباني والآلات والوسائل التقنية، ولكنه قد يكون في العناصر الاجتماعية والسيكولوجية أي بالثقافة التنظيمية وعليه فإن السعي للوصول إلى جهاز رقابي عصري متماسك يتطلب بناء الثقافة التنظيمية الملائمة لانجاز العمل الرقابي الالكتروني[1].

ج ـ المستفيدون:

هم الذين تتوجه إليهم المنظمة بخدماتها وتسعى إلى تحقيق رضاهم وتفاعلهم معها، ولأهمية تطبيق الرقابة الالكترونية في تطوير وتبسيط الأداء وسرعة الانجاز بما يخدم الإدارة العليا)المستفيدون(للاستفادة من نظام الرقابة لكونها) الإدارة العليا (طرف أساسي في التعامل مع أنظمة الرقابة الالكترونية مما يتطلب أن تكون لديهم المعرفة والإلمام والرغبة للتعامل معها واستخدامها بما يحقق النتائج المرجوة من تطبيقها.

لذلك فان من الأهمية أن يتم تنمية الوعي لديهم عن طريق إرشادهم وتوجيهم وتثقيفهم وتعريفهم بتلك المستجدات في مجال التقنية وكيفية استخدامها لتحقيق الهدف الذي وضعت من أجله.

إن الرقابة الالكترونية أسلوب حضاري متطور في إدارة المنظمات وإن الوعي والتوجيه وإرشاد المستفيدين من الأمور المطلوبة قبل البدء بالتطبيق لضمان نجاح أسلوب الرقابة الالكترونية.

د ـ وضوح أهداف المنظمة:

إن وضوح الأهداف لكل العاملين في المنظمة أمر ضروري فبشكل عام يساعد على:

---

(١) سعد غالب ياسين: الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية - مرجع سابق / ص٢٢٥.

١- توحيد الجهود الجماعية لتنفيذ الأهداف.

٢- يساعد إدارة المنظمة في القيام بوظائفها بالشكل المطلوب.

٣- تنسيق العمل بين الأقسام والأفراد بشكل واضح ومحدد.

٤- توفير الإمكانات المالية والمادية والبشرية لتحقيق الهدف[١].

٥- التعرف على التقدم باتجاه تحقيقها من خلال مقياس زمني (أي تحديد فترة زمنية محددة لإنهاء العمل المطلوب).

٦- تحديد الكمية التي يراد تنفيذها خلال فترة معينة.

٧- تحديد النوعية التي يجب أن يظهر عليها الأداء خلال فترة التنفيذ.

وعلى وفق ذلك يجب أن تكون أهداف نظام الرقابة الالكترونية واضحة لأنها ستكون قادرة على تحقيق الأهداف الرقابية كونه سيزود الإدارة العليا بـ :

١- معلومات دقيقة ومتكاملة عن كل المستويات الإدارية التنفيذية ممثلة بكافة جوانب أنشطتها ومواقع (الفساد) والإهدار بالمال العام من خلال قواعد المعلومات.

٢- صورة حقيقية عن الوقائع والأحداث.

٣- توفير المعلومات في وقت مبكر للمشاكل والمناطق التي تتطلب فيها اتخاذ القرارات لكي يمكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب[٢]، وإيقاف ممارسات الفساد إن وجدت.

٤ - الإشارة بشكل إلكتروني إلى نتائج الأداء غير المقبولة والاستثناءات في حال وقوعها خارج مناطق السماح المحددة عند حدوث ذلك فوراً.

وسيمكنها (الإدارة العليا) من خلال ذلك على تحديد مكامن الفساد الإداري والمالي، ومن هذا المنطلق فإن استخدام وسائل التقنية يجب أن يترافق مع

---

(١) محمود أبو سميرة : الحكومة الإلكترونية : التجربة المصرية، ندوة الحكومة الإلكترونية تطبيقات وممارسات، مرجع سابق ص ١٢.

(٢) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية – اللجنة القومية لتجهيز المعلومات – مرجع سابق، ص ٢٠.

وجود إدارة عصرية في وظائفها، مثل اعتماد التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التنظيمي، والتنسيق والاتصالات الحديثة.

كما أن الاهتمام بالجوانب التنظيمية وتطبيق واستخدام التقنية الحديثة (تقنية المعلومات) سوف يؤدي وبشكل فعال إلى تحديث وتطوير أداء المنظمة من خلال توفير قنوات الاتصال بين الوحدات الإدارية وتحقيق رقابة فعالة وتوفير الوقت من خلال اختصار أداء كثير من المهام والاستغناء عن بعض المهام أو تقليص حجم بعض الوحدات التنظيمية.

إن المعلومات هي أداة اتخاذ قرارات ولذلك فإن المعلومات هي أداة قويه لتحسين الكفاءة الكلية للمنظومة الرقابية.

الفرع الثاني
دور الرقابة الالكترونية في تفعيل المنظومة الرقابية

إن المشكلة في العمل الرقابي التقليدي هو مدى قدرته على توفير المعلومات للنشاط الذي تعمل على ممارسة النشاط الرقابي عليه، وعلى سبيل المثال يتطلب العمل الرقابي توفير الآلاف من الوثائق ومراجعتها لتحديد الوثائق ذات العلاقة التي يمكن من خلالها تحديد الانحراف أو الخلل في العمل التنفيذي وإجراء العديد من أعمال التحري وإجراء المقابلات مع مختلف العاملين بالمستويات التنظيمية المختلفة وبالتالي يعني ذلك الحاجة إلى الكثير من الاستخدام المختلف للموارد (البشرية والمادية فضلاً عن الوقت المطلوب) دون التأكد من تحقيق نتائج مؤكدة.

إلا أن الرقابة الالكترونية تهدف إلى الانتقال من العمل الرقابي التقليدي إلى استخدام تقنيات المعلومات بأشكالها المختلفة في عمليات الاطلاع على الوثائق والاتصالات اللازمة لممارسة النشاط الرقابي ومن أهمها شبكات الحاسب الآلي لربط الوحدات التنظيمية التنفيذية مع الأجهزة الرقابية في التشكيلات التي تعمل على رقابتها لتسهيل الحصول على البيانات والمعلومات بجودة ودقة عالية

وبأسرع وقت ممكن وبأقل تكلفة[1]، وتوفيرها للجهات التي تطلبها وتطوير وتبسيط الأداء وسرعة الإنجاز بما يخدم الأجهزة الرقابية والمستفيدون من مخرجات النظام الرقابي على حد سواء الأمر الذي سيساهم في اتخاذ القرارات المناسبة وتحديد مدى الانحراف في إنجاز المهام المناطة بالأجهزة التنفيذية.

إن هذا يعني تحويل العمل الرقابي من عمل يدوي إلى عمل الكتروني لذا تم تسميتها بالرقابة الالكترونية، وهي أسلوب حضاري متطور في تنفيذ المهام الرقابية، وأن الوعي والتوجيه بهذا الاتجاه من قبل الإدارة العليا من الأمور المطلوبة قبل البدء بالتطبيق لضمان نجاح هذا الأسلوب مما يتطلب أن تكون لدى الإدارة العليا المعرفة والإلمام والرغبة للتعامل بهذا النظام ليتم تنمية الوعي لدى المستويات الإدارية الدنيا عن طريق إرشادهم وتوجيهم وتثقيفهم وتعريفهم بتلك المستجدات في مجال التقنية وكيفية استخدامها لتحقيق الهدف الذي وضعت من أجله[2].

المطلب الثاني
خصائص نظم الرقابة الالكترونية

تمتلك الرقابة الالكترونية مجموعة من الخصائص منها:

١ـ قاعدة معلومات تحتوي على معلومات عن أداء وأنشطة التشكيلات التنفيذية لتكون جاهزة عند حاجة الإدارة العليا لاتخاذ قرار في مجال معين[3].

٢ـ القدرة على تحقيق وفورات بالكُلَف مقابل نتائج عالية الدقة[4]، بمعنى أن يكون ذات جدوى اقتصادية أي فعالاً من الناحية المالية والاقتصادية.

٣ـ القدرة على تحقيق وفورات عالية في الوقت مقابل شمولية النتائج مقارنة بالنظام اليدوي.

---

(١) المرجع السابق، ونفس الصفحة.

(٢) د/ هيثم حمود الشبلي، مروان محمد النسور: إدارة المنشآت المعاصرة، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان،الأردن، ٢٠٠٩م، ص٤٤٦ .

(٣) د/ طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة - مرجع سابق / ص٢٩.

(٤) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية ـ اللجنة القومية لتجهيز المعلومات- مرجع سابق/ ص ٢١.

٤- العمل عن بُعْد[1] وهنا يتجاوز العمل صيغة تحديد المكان والزمان لانجاز العمل أي أن العمل ينجز من دون الاحتكاك مع موظفي التشكيل التنفيذي، فيمكن للمراقب أو المفتش أن يؤدي عمله من أي مكان دون الحاجة إلى الحضور في موقع العمل وهذا يجنبه الكثير من المخاطر.

٥- يمكن الاعتماد على البرامج الرقابية في تحديد الانحرافات وإعطاء التنبيه بشكل إلكتروني من خلال البرامج الرقابية دون الحاجة إلى تدخل المفتش في عمليات البحث والتحري.

٦- يركز على الجوانب المهمة والحساسة المؤثرة على أداء التشكيلات التنفيذية والتي تكون حاسمة في تحديد فشل ونجاح المنظمة.

٧- تحديد ما هو مرضي أو غير مرضي من الأداء من النواحي المختلفة للوصول إلى حكم عام على أداء المنظمة ككل، باستخدام المقاييس والمعايير المناسبة لقياس الأداء وحسب طبيعة المنظمة في نواحي مختلفة.

٨ - مرن بما فيه الكفاية لكي يعمل بكفاءة حتى إذا تم تبديل الخطط.

٩- شامل يغطي المدى القريب والبعيد من خلال تقييم الوضع الحالي.

١٠ - القدرة على استخدام السيناريوهات) ماذا، لو (للنظر إلى المستقبل.

وتأسيساً على ذلك فإنه لا شك أن الرقابة الإلكترونية تحقق استخداماً فعالاً لأنظمة وشبكات المعلومات القائمة على الإنترنت بكل ما يعنيه من فحص وتدقيق ومتابعة آنية وشاملة وهذا ما يحقق لها مزايا كثيرة يمكن تحديدها بالآتي:

- تحقيق الرقابة بالوقت الحقيقي وفي الآن بدلاً من الرقابة القائمة على الماضي، فهي تحقق الرقابة بالنقرات بدلاً من الرقابة بالتقارير.
- تحقق الرقابة المستمرة بدلاً من الرقابة الدورية بما يولد تدفقاً مستمراً للمعلومات الرقابية في كل وقت بدلاً من الرقابة المتقطعة لإجرائها في أوقات متباعدة وبشكل دوري.

---

(١) د/ طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: المرجع السابق ص٣٣.

- إن الرقابة الإلكترونية تحفز العلاقات القائمة على الثقة وهذا ما يقلل الجهد الإداري المطلوب في الرقابة.
- تساعد على انخراط الجميع في معرفة ماذا يوجد في المؤسسة إلى حد كبير من أجل تحقيق مستلزمات الرقابة والحد من المفاجآت والأزمات في أعمال المؤسسة.
- توسيع الرقابة إلى عملية الشراء، الموردون، المؤسسات المشتركة في شبكة الأعمال الخارجية، الزبائن، وبالتأكيد إلى العاملين عن بُعْد؛ وهذا ما لم يكن ممكناً في السابق.
- إن الرقابة الإلكترونية تقلص مع الوقت من أهمية الرقابة القائمة على المدخلات أو العمليات أو الأنشطة لصالح التأكيد المتزايد على النتائج فهي إذن أقرب إلى الرقابة بالنتائج[1].

وبعد ... فإن الفساد الإداري موجود في كل بلدان العالم ولكن بنسب متفاوتة وتعتمد نسب قوته على إجراءات الحكومات في الوسائل التي تعتمدها في مكافحته، فضلاً عن ثقافة الشعوب وقدرتها على تطبيق القوانين وتفعيلها في العمل الإداري ومستوى روح المواطنة في الابتعاد عن الانتماءات الضيقة مثل الانتماءات الأسرية أو العشائرية وغيرها، ويجب أن تتضافر كل الجهود للحد من الفساد بشكل حاسم ومدروس ومنظم بوضع الخطط والقوانين والأنظمة بالشكل الذي يمكنها من السيطرة عليه ومكافحته من خلال الأجهزة الرقابية، وأن أحد الوسائل الذي سيساهم في تفعيل ورفع كفاءة أداء هذه الأجهزة، هو الانتقال من أنظمة الرقابة التقليدية إلى ممارسات الرقابة الالكترونية، لتحقيق سرعة الانجاز، وخفض التكاليف، ودقة النتائج باستخدام تكنولوجيا المعلومات لتغيير وتحديث أنظمة الاتصالات مع التشكيلات التنفيذية التي تعمل على رقابتها، وتوفير المعلومات المختلفة وتجنب الاتصال المباشر الذي يؤدي إلى الاحتكاك مع موظفي التشكيلات التنفيذية، فضلاً عن بناء قواعد معلومات

---

(١) د/ نجم عبود نجم: الإدارة الإلكترونية (الإستراتيجية والوظائف والمشكلات)، دار المريخ، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٤ ،ص١٢٧ .

لدى أجهزة الرقابة لتوفر خزين من المعلومات عن التشكيلات التنفيذية تغطي حالات مختلفة عن أداء هذه التشكيلات يمكن العودة إليها عند الحاجة.

كما أن الرقابة الالكترونية ستكون مرنة بما فيه الكفاية لتغطي متطلبات العمل في ظل بيئة إدارية غير مستقرة يغلب على أنظمتها عدم الوضوح، والتغير السريع والاجتهاد والتباين في التفسيرات بشكل فعال وإيجابي حيث ستكون هناك صعوبات بتطبيق الأنظمة اليدوية.

المطلب الثالث

موقف الفقه الإسلامي من الرقابة الإلكترونية

بالنسبة لموضوع الرقابة الإلكترونية وموقف النظام الإسلامي منها، فالإسلام لا يعارض أن تكون نظم الرقابة الإلكترونية في المصالح الحكومية هو أحد الأنظمة الرقابية من أجل تحقيق الشفافية والنزاهة والقضاء على مظاهر الفساد الإداري، وقد سبق أننا قلنا أن الإسلام لا يعارض أبداً استخدام الوسائل الحديثة من أجل تقدم الأمة وتحقيق السعادة لها بتيسير أمورها وتحقيق مصالحها والقضاء على مظاهر الخلل والفساد في المجتمع - لا سيما الفساد الإداري - لذا يمكن الرجوع إلى ما عرضناه في الباب الأول عن نظام الرقابة الإسلامية، وكذلك ما عرضناه في هذا الباب عن موقف الفقه الإسلامي من التعامل بالوسائل الحديثة، وذلك تجنباً للتكرار.

✷ ✷ ✷

الفصل الثالث
متطلبات تطبيق
نظام الإدارة الالكترونية ومعوقاتها

وفيه ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية.

المبحث الثاني : معوقات تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية.

المبحث الثالث: موقف الفقه الإسلامي من معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية.

الفصل الثالث

متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية ومعوقاتها

تمهيد:

إن مشروع الإدارة العامة الالكترونية شأنه شأن أي مشروع أو برنامج آخر يحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة والمواتية لطبيعة عمله كي يتمكن من تنفيذ ما هو مطلوب منه وبالتالي يحقق النجاح والتفوق وإلا سيكون مصيره الفشل، وسوف يسبب ذلك خسارة في الوقت والمال والجهد، ونعود عندها إلى نقطة الصفر، فالإدارة هي ابنة بيئتها تؤثر وتتأثر بكافة عناصر البيئة المحيطة بها وتتفاعل مع كافة العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية لذلك فإن مشروع الإدارة الالكترونية يجب أن يراعي عدة متطلبات، نتحدث عنها فيما يلي[1].

* * *

(١) محمد الصيرفي: الإدارة الالكترونية، ط١ - الإسكندرية ٢٠٠٧ م، دار الفكر الجامعي.

المبحث الأول

متطلبات تطبيق نظام الإدارة العامة الالكترونية

أولاً: المتطلبات الإدارية

وتتمثل فيما يلي:

أ - وضع الإستراتيجيات وخطط التأسيس: ويتطلب ذلك تشكيل إدارة أو هيئة لتخطيط ومتابعة وتنفيذ ووضع الخطط لمشروع الإدارة الإلكترونية والاستعانة بالجهات الاستشارية والبحثية لدراسة ووضع المواصفات العامة ومقاييس الإدارة الإلكترونية، والتكامل والتوافق بين المعلومات المرتبطة بأكثر من جهة(١).

ب ـ القيادة والدعم الإداري: من أهم العوامل المؤثرة في أي مشروع كان هو القيادة وهي المفتاح الرئيسي لنجاح أو فشل أي منها، إذ أن دعم الإدارة وقدرتها على إيجاد بيئة مناسبة للعمل تلعب دوراً رئيسياً في نجاح أي عمل أو فشله، كما أن التزام القيادة يعتبر أمراً ضروريا لدعم كل نقطة من نقاط إستراتيجيات المؤسسة، كذلك متابعة القيادة للمشروع وتقديم المعلومات المرتدة سيضمن نجاح المشروع وتطويره، كما أن قناعة واهتمام ومساندة الإدارة العليا لتطبيق تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات كافة يعتبر أحد العوامل الحرجة والمساعدة في تحقيق نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية.

وكذلك فإن تطوير قيادة إدارية تتعامل بكفاءة وفعالية مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يعتبر أحد أهم الوسائل المهمة التي انبثقت حديثًا عن حقل إدارة المعرفة والإدارة الالكترونية، إن وجود القيادة الالكترونية هو شرط لنجاح المنظمات الالكترونية أو المنظمات المستندة إلى المعرفة والمندجة في أنشطة الأعمال الالكترونية، ذلك أن وجود هذه القيادة يعني أيضاً وجود القائد المستمع، والقائد المعلم، والقائد المتصل، ويمكن من خلال القيادة الالكترونية

---

(١) إيهاب خميس أحمد المير: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية - مرجع سابق / ص ٢٥.

استثمار الأصول الإنسانية الثمينة الخفية للمنظمة وبصورة خاصة رأس المال الفكري والإنساني وإدارته لتحقيق الميزة التنافسية، القيادة الإدارية الالكترونية تمثل باختصار الكفاءات الجوهرية القادرة على الابتكار والتحديث وإعادة هندسة الثقافة التنظيمية[(١)].

ج - **الهيكل التنظيمي:** أصبح النموذج الهرمي التقليدي للمؤسسة الذي واكب عصر الصناعة لم يعد ملائماً لنماذج الأعمال الجديدة في عصر تكنولوجيا المعلومات والأعمال الإلكترونية، إذ نجد أن الهياكل التنظيمية الملائمة للأعمال الإلكترونية هي المصفوفات والشبكات وتنظيمات الخلايا الحية المرتبة بنسيج الاتصالات، ويتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغيرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب، بحيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية وذلك عن طريق استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج بعض الإدارات مع بعضها، وإعادة الإجراءات والعمليات الداخلية بما يكفل توفير الظروف الملائمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية بشكل أسرع وأكثر كفاءة وفاعلية مع مراعاة أن يتم ذلك التحول في إطار زمني متدرج من المراحل التطورية[(٢)].

د - **تعليم وتدريب العاملين، توعية وتثقيف المتعاملين:** تتطلب الإدارة الإلكترونية إحداث تغيرات جذرية في نوعية الموارد البشرية الملائمة لها وهذا يعني إعادة النظر بنظم التعليم والتدريب الحالية لمواكبة متطلبات التحول الجديد بما في ذلك إعداد الخطط والبرامج والأساليب التعليمية والتدريبية على كافة المستويات، بالإضافة إلى توعية أفراد المجتمع بثقافة وطبيعة الإدارة الإلكترونية وتهيئة الاستعداد النفسي والسلوكي والتقني والمادي وغير ذلك من متطلبات التكيف مع متطلبات الإدارة الإلكترونية[(٣)].

---

(١) سعد غالب ياسين : الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية - الرياض،معهد الإدارة العامة ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥ م صـ ١٣٨

(٢) إيهاب خميس أحمد المير: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية - مرجع سابق / ص ٣٠.

(٣) سعد غالب ياسين : الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها - المرجع السابق / ص٣٣.

هـ - وضع الأطر التشريعية وتحديثها وفقا للمستجدات: أي إصدار القوانين والأنظمة والإجراءات التي تسهل التحول نحو الإدارة الإلكترونية وتلبي متطلبات التكيف معها، لأن معظم التشريعات والقوانين نشأت في بيئة تقليدية، لذا فإنها قد أسست لأداء العمل وفقاً لمعايير الانتقال واللقاء المباشر بين الموظف وطالب الخدمة، وكذا الاعتماد على شهادات الإثبات الموثقة، وبالطبع فإن التحول إلى الإدارة الإلكترونية يحتاج بيئة قانونية وتشريعية مختلفة، كما أن وجود التشريعات والنصوص القانونية يسهل عمل الإدارة الإلكترونية ويضفي عليها المشروعية والمصداقية على كافة النتائج القانونية المترتبة عليها.

ثانياً: المتطلبات البشرية:

يعتبر العنصر البشري من أهم الموارد التي يمكن استثمارها لتحقيق النجاح في أي مشروع وفي أي مؤسسة، وله أهمية كبيرة في تطبيق الإدارة الإلكترونية حيث يعتبر المنشأ للإدارة الإلكترونية، فهو الذي اكتشفها ثم طورها وسخرها لتحقيق أهدافها التي يصبو إليها، لذلك فإن الإدارة الإلكترونية من وإلى العنصر البشري.

فمنهم الخبراء والمختصون العاملون في حقل المعرفة، الذين يمثلون البنية الإنسانية ورأس المال الفكري في المؤسسة، يتولون إدارة التعاضد الإستراتيجي لعناصر الإدارة الإلكترونية[1] ومنهم: المديرون والوكلاء والمساعدون، والمبرمجون، وضابط البيانات، والمشغل أو المحرر.

فينبغي تدريب وبناء قدرات كافة الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات والبيانات وكافة المعلومات اللازمة للعمل على إدارة وتوجيه "الإدارة الالكترونية" بشكل سليم، ويفضل أن يتم ذلك بواسطة معاهد أو مراكز تدريب متخصصة وتابعة للحكومة، أضف إلى هذا أنه يجب نشر ثقافة استخدام "الإدارة الالكترونية" وطرق ووسائل استخدامها للمواطنين أيضاً بنفس الطريقة السابقة[2].

---

(١) سعد غالب ياسين: الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، مرجع سابق، ص٢٥.

(٢) إيهاب خميس أحمد المير: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية: مرجع سابق / ص ٣٣.

ثالثاً: المتطلبات التقنية:

وتتمثل في توفير البنية التحتية للإدارة الإلكترونية والتي تشمل تطوير وتحسين شبكة الاتصالات بحيث تكون متكاملة وجاهزة للاستخدام واستيعاب الكم الهائل من الاتصالات في آن واحد، لكي تحقق الهدف من استخدام شبكة الإنترنت، بالإضافة إلى توفير التكنولوجيا الرقمية الملائمة من تجهيزات وحاسبات آلية وأجهزة ومعدات وأنظمة وقواعد البيانات والبرامج، وتوفير خدمات البريد الرقمي، وتوفير كل ذلك بالاستخدام الفردي أو المؤسسي على أوسع نطاق ممكن(١).

وتشكل البنية التقنية الرقمية الركيزة المحورية للإدارة الالكترونية وتتكون من الآتي:

١ـ الحاسب الآلي.

٢ـ وشبكات الحاسب الآلي.

٣ـ ووسائل الاتصال.

٤ـ وأجهزة التحكم بالاتصال.

أولاً: الحاسب الآلي:

إن المتدبر في شئون الحاسبات أو العقول الالكترونية يجد أنها لا تتعدى ماكينات يتولى تشغيلها مجموعة من المهندسين وواضعي البرامج، وما تقع فيه هذه العقول من أخطاء يكون المتسبب فيها الذين تولوا تشغيلها من البشر، لذا كان من الضروري واللازم إعداد الأفراد الذين توكل إليهم هذه المهمة، وهذه الحاسبات لا تحتاج فقط إلى مصممين ومشرفين على الصيانة، وإنما تحتاج أيضًا إلى من يعرف أن يستخدمها ويتحدث معها بلغتها الخاصة، وهذه الحاسبات الالكترونية على اختلاف تصميماتها وقدراتها إنما هي من نتاج العقل البشري ووليدة ابتكاره، ذلك لأن الإنسان هو سيد الماكينة بصفة دائمة(٢).

---

(١) المرجع السابق / ص ٢٩.

(٢) جسام مجيد: الإدارة الحديثة والنظم الالكترونية - الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة ٢٠٠٥م صـ١٣.

ويمكن تعريف الحاسب الآلي بأنه: "آلة إلكترونية يمكن برمجتها لكي تقوم بمعالجة البيانات وتخزينها واسترجاعها وإجراء العمليات الحسابية والمنطقية عليها، وجهاز الحاسب الآلي يقوم بتحليل وعرض ونقل المعلومات بإشكالها المختلفة، والمعلومات لها أشكال متنوعة قد تتمثل على هيئة أرقام أو أحرف للنصوص المكتوبة أو المرسومة وصور وأصوات أو حركة كما في الأفلام والكتابات" (١).

وعُرِفَ بأنه: " عبارة عن جهاز ـ أو ماكينة ـ إلكتروني يقوم باستقبال ومعالجة البيانات وتحويلها إلى معلومات مفيدة وذات دلالة للمستخدم، وهذا الجهاز يتمتع بقدرة على استقبال وتخزين وتشغيل واسترجاع البيانات وتحويلها إلى معلومات باستخدام عمليات حسابية ومنطقية من خلال برامج جاهزة يتم تركيبها أو تخزينها، وعن طريق أوامر أو تعليمات محددة من المستخدم له"(٢).

(أ) مكونات نظام الحاسب الآلي:

١ـ **الأجهزة:** وهي الآلات أو الوسائل التي تحمل نشاط الحاسبات كالتخزين والاسترجاع والاتصال بالبيانات، وتكون عادة تحت سيطرة البرمجيات.(Soft Ware)

٢ – **البرامج** : وتقوم بإعطاء المعلومات عن كيفية التنفيذ والحصول على النتائج المطلوبة، وهي التي توجه المكونات المادية للحاسوب للعمل بأسلوب أو طريقة معينة بغرض الحصول على نتائج معينة.

٣ – **المعلومات:** يجب أن تمثل الترتيب العملي وذلك من خلال التحديد الدقيق لكل مرحلة، ابتداء بجمع البيانات وتحديد الهدف وتنظيم البيانات.

٤ـ **الأشخاص:** الذين يتعاملون مع تكنولوجيا المعلومات(٣).

---

(١) حمدي الصباغ ، وآخرون : تطبيقات الحاسب والانترنت في التعليم- حقيبة تدريبية – كلية المعلمين بالمدينة المنورة– وكالة التدريب وخدمة المجتمع ١٤٢٨ هـ صـ٨ .

(٢) د/ ثابت عبد الرحمن إدريس : نظم المعلومات الإدارية في المنظمات المعاصرة، الإسكندرية، الدار الجامعية ٢٠٠٥م ، صـ٣١٥.

(٣) د/ سعد غالب ياسين : الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية: مرجع سابق / ص٢٥.

٥ـ **الخطوات التنفيذية (المعالجة والإجراءات)**: يجب أن تكون المعالجة مرتبة ومنظمة من أجل الحصول على نتائج إيجابية[١].

وذكر آخرون[٢] أن المكونات الأساسية للحاسب الآلي هي:

١ـ **وحدة الإدخال**: بواسطتها يتم إدخال البيانات والايعازات المطلوب تغذيتها للحاسب، إما أن تكون لوحة مفاتيح متصلة بشاشة عرض أو أجهزة اسطوانات وأشرطة ممغنطة أو لوحة رسم أو قارئ ضوئي.

٢ـ **وحدات التخزين (الذاكرة) الرئيسة**: ومهمة هذه الوحدة الخزن المؤقت للبيانات والبرامج اللازمة لمعالجة تلك البيانات وتخزين المعلومات الناتجة عن معالجتها قبل إخراجها، وتخضع هذه الوحدة لأوامر وتعليمات وحدة التحكم[٣].

٣ـ **وحدة الحساب والمنطق**: تقوم هذه الوحدة بجميع العمليات الحسابية من جمع وطرح وضرب ... الخ، وكذلك العمليات المنطقية كالمقارنة، كما أنها تخضع إلى أوامر وحدة التحكم.

٤ـ **وحدة التحكم والسيطرة**: وهو الجزء الأهم، حيث يقوم بالإشراف على جميع العمليات التي تقوم بها الوحدات وتسيطر على سير البيانات والايعازات والبرامج وإعطاء النتائج، كما أن وحدة التحكم مع وحدة الحساب تكون ما يسمى بالمعالج (PROCESSOR) والوحدات الثلاثة، وهي وحدة الذاكرة الرئيسة ووحدة التحكم ووحدة الحساب والمنطق تسمى وحدة المعالجة المركزية.

٥ـ **وحدة الإخراج**: هناك عدد من الوسائل يمكن أن تخرج بالنتائج من شاشة العرض أو الآلة الطابعة أو الاسطوانات والأشرطة أو الأقراص الممغنطة أو الرسم والأكثر شيوعًا هي وحدات العرض وآلات الطبع[٤].

---

(١) الدار العربية للعلوم: أساسيات السكرتاريا وإعداد التقارير - ط ١، بيروت - ٢٠٠٦ م- ١٤٢٧ هـ ص٢١٤.

(٢) د/ علاء السالمي، وآخرون: أساسيات نظم المعلومات الإدارية، عمان، الأردن، دار المناهج للنشر والتوزيع ٢٠٠٦م ص ١٨٢.

(٣) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية، مرجع سابق/ ص ١٩.

(٤) علاء السالمي، وآخرون : أساسيات نظم المعلومات الإدارية المرجع السابق صـ ١٨٢.

(ب) تطور الحاسبات:

لقد مر الحاسب الآلي الحديث بعدة مراحل حتى وصل إلى هذا المستوى من الكفاءة والقدرة ، لذا صنف العلماء تلك المراحل تبعًا للتطورات التي طرأت على الدوائر الالكترونية المكونة للحاسب الآلي ، إلى خمسة أجيال أو مراحل على النحو الآتي:

١ـ **الجيل الأول:** (١٩٥٠ - ١٩٥٨م) : اعتمدت كافة الصناعات وما قبلها على الصمامات المفرغة (Vacuum Tubes) في تصميم دوائرها الكهربائية، هذه الصمامات تحتاج إلى وقت حتى تصل إلى درجة تسخين معينة لتبدأ العمل، وتنبعث منها كميات كبيرة من الحرارة ، هذه الحاسبات الكهربية كانت بطيئة جدًا وذات إمكانية محدودة جدا ، وغالية الثمن وتحتاج إلى تبريد واستهلاك كمية كبيرة من الكهرباء.

٢ـ **الجيل الثاني:** (١٩٥٩ - ١٩٦٢) عندما اكتشف الإنسان أشباه الموصلات وصنع الترانزيستور(Transistor) بدأ استخدامه في صناعة أجهزة الحاسبات الالكترونية بدلا من الصمامات الكهربية المفرغة، تميز الحاسب بصغر حجمه ورخص ثمنه حدود ١٠٠ ألف دولار وقلة استهلاك التبريد والكهرباء عن الجيل الأول ، في هذا الجيل بدأ استخدام الأقراص الممغنطة كذلك ظهرت لغات برمجة مثل COBOL و Fortran .

٣ـ **الجيل الثالث:** (١٩٦٣ - ١٩٧٥م): ظهرت في هذه الفترة الدوائر المتكاملة (Integrated Circuits (IC)) المصنوعة من السليكون، هذه الدوائر المتكاملة اصغر حجمًا وأكثر سرعة من الترانزيستور ، كانت الحاسبات أصغر حجمًا وأكثر قدرة على المعالجة والتخزين ، بدأ ظهور حاسبات جيدة مثل ٣٦٠ IBM وهو من الحاسبات الكبيرة .

٤ـ **الجيل الرابع:** (١٩٧٥ - ١٩٩٠م) في هذه الفترة تطورت وتحسنت الدوائر المتكاملة حتى وصلت دقتها إلى احتواء الشريحة الواحدة على ١٠ آلاف دائرة ، ظهر أول معالج مركزي على شريحة صغيرة وهو ما نعرفه بالمشغل أو المعالج(Micro Processor) بدأ أيضا إنتاج الحاسب الشخصي

(PC) (Personal Computer) من شركة IBM وظهر معه نظام التشغيل بالقرص من شركة ميكروسوفت، وتم تطوير العديد من لغات البرمجة عالية المستوى.

٥- **الجيل الخامس:** (١٩٩٠ - وحتى الآن) يتميز هذا الجيل بصغر الحجم والذاكرة الكبيرة وقدرة التخزين العالية والسرعة العالية جدًا والبرمجيات المتقدمة جدًا، وتطور الشبكات وظهور المعالجات المتوازية التي ساعدت على استخدام تطبيقات الذكاء الصناعي[1].

ج) أهمية الحاسب الآلي:

في مشاركة لحوالي ألفان من الخبراء المنظرين الألمان في محاولة تحسس واستكشاف لملامح المستقبل بعد خمس وعشرين سنة، وذلك في تقرير أطلق عليه تقرير ديلفي (Delphi Report Butscher ١٩٩٨) وقد تضمن التقرير المذكور تصور العلماء في أكثر من ١٠٠٠ رؤية أو مشهد متطلع لمآل التقدم العلمي الذي يغطي جميع حقول العلم، مثل توقع هبوط الإنسان على المريخ عام ٢٠١٧م وثورة الطيران المدني والعسكري عام ٢٠٢٠م وانتشار الحاسب الآلي الحيوي الذي يستخدم المعلومات من الكائنات الحية والتعاطي مع طبيعة غيار بشرية مصنعة بالهندسة الوراثية عام ٢٠٣٠م .. الخ ، حينما ابتدأ في منتصف الثمانينات تحقيق الاختراعات الكبرى في تطبيقات الحاسب والإمكانات المتوقعة لقدراته قال أحد المروجين للخيال العلمي ، فيما كانت توصف مقولته بشطحة خيال مغرقة في استحالتها " إن الحاسب الآلي سيسلب العقل البشري موقعه المتقدم وسيصبح قادرا على التفوق عليه حتى في لعبة العقل الصرفة - الشطرنج - ، وكما توقع ريتشارد نيكسون في كتابه (نصر بلا حرب ١٩٩٩م) أنه" سيكون في وسع الحاسب الآلي أن يفكر تفكيرا خلاقًا ، مبدعًا وسيكون في وسع نموذج منه حجمه لا يزيد عن حجم صندوق صغير ، في حجم قبضة اليد يقوم بتخزين ما يوازي عشرة أضعاف ما في مكتبة الكونجرس من مقتنيات، وسيكون هذا

---

(١) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية - اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - مرجع سابق/ ص ١٩، خالد ناصر السيد : الحاسب والمجتمع الالكتروني،ط ٢، الرياض، مكتبة الرشد ٢٠٠٥م / ص ١٤، ١٥، ١٦.

الحاسب لعبة يتلهى بها الأطفال بالمقارنة بالتقنيات التي سيتم استخدامها في نهاية هذا القرن[١]، لهذا تكتسب الحواسيب أهمية قصوى من عدة طرق، فهي تبسط، لدرجة كبيرة، الكثير من الأعمال الصعبة أو التي تأخذ وقتًا طويلا لإنجازها، وتتيح للأعمال التجارية، والإدارات الحكومية، والأفراد، والمعاهد، وسيلة ذات كفاءة عالية لإدارة كم هائل من المعلومات، كما تساعد الحواسيب الناس في فهم الأشياء بطريقة أفضل؛ وذلك بتمكينهم من عمل النماذج واختبار النظريات، اليوم أصبحت التجربة الرقمية إحدى تجارب الحياة العادية ل ٢٠٠ مليون إنسان ، حيث تحول الكمبيوتر من مجرد آلة حاسبة إلى جميع ضرورات الحياة اليومية ، وإلى أداة تتغير وتتطور من وقبل تطور حاجات الإنسان ، فهو تحول من كمبيوتر إلى فاكس ثم إلى تليفون وكاميرا ، ثم إلى تليفون وأخيرا إلى نظام متكامل لإدارة المكتب والمنزل وضبط الحياة اليومية لكل إنسان[٢]، ولأهميته، فإن عدد الحواسيب الشخصية المستخدمة في مختلف أنحاء العالم تقدر بحوالي ثمانين مليونًا أو ما يزيد، وأن هذه الظاهرة ستستمر في النمو بطبيعة الحال، خصوصًا مع تنامي استخدامات شبكة الانترنت، حيث أصبح بإمكان آلاف الملايين من العلماء والباحثين وغيرهم ممن يستخدمون الحواسيب وخدمات الاسترجاع على الخط المباشر التي كانت تعمل مستقلة عن بعضها البعض فيما مضى، التعامل مع موارد الانترنت كالجماعات الإخبارية الشبكية والبريد الالكتروني والأدلة الإرشادية[٣]، ولم يكن هذا التطور السريع في التعامل واستخدام الحاسب الآلي لبناء قواعد معلوماتية واسعة أمرا غريبا على البعض حيث أشار العديد من الباحثين الإداريين إلى ذلك وإلى ما ستكون عليه مؤسسات الأعمال جراء استخدام الحاسب[٤].

---

(١) د/ حام إسماعيل العاني: انتشار المصطلح العلمي بالانترنت، دمشق، دراسة: مجمع اللغة العربية ، مجلة العلوم والتقنية١٤٢٣ هـ ،العدد ٦٤ صـ ٣٢.

(٢) محمد النمران العطيات : إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير: رؤية معاصرة لمدير القرن الحادي والعشرين، ط١،عمان، الأردن، دار الحامد للنشر٢٠٠٦ م صـ ٢٣٤ .

(٣) حنان الصادق : التقنيات المعلوماتية - الرياض ، مجلة المعلوماتية، العدد ٢٠ ،الرياض، التطوير التربوي ،وزارة التربية والتعليم ١٤٢٨ هـ ص ٢٩ .

(٤) شوقي ناجي: إدارة الأعمال ، عمان ، الأردن ، دار الحامد ٢٠٠٠ م ص٤٠٣.

ثانيًا : شبكات الحاسب الآلي :

وهي عبارة عن دوائر اتصال متصلة ببعضها من خلال مقاسم معينة على متطلبات ونوعية الخدمات المراد تقديمها ، خصصت هذه الدوائر والمقاسم لنقل البيانات والصور [1]، وعرفها آخر بأنها "ارتباط مجموعة من أجهزة الكمبيوتر معًا باستخدام قنوات الاتصال السلكية أو اللاسلكية أو مزيج منها حسبما تستدعيه الحاجة، مما يتيح نوعًا من التشغيل والمعالجة المتكاملة للبيانات والبرامج الخاصة بالتطبيقات المتوفرة على أي كمبيوتر في الشبكة لكل المشتركين في الشبكة من أجهزة كمبيوتر، وكل ذلك تم على أساس موحد من القواعد التي يطلق عليها البروتوكولات [2].

*** والسمات الخاصة بالشبكات يمكن تلخيصها في الآتي:**

١ـ مجموعة من أجهزة الكمبيوتر المستقلة والمتواجدة في نفس المكان أو في أماكن متباعدة.

٢ـ تتصل هذه الأجهزة فيما بينها سلكيا أو لاسلكيًا أو بمزيج منهما حسب ما تقضيه الحاجة.

٣ـ توجد مجموعة من البرامج والبروتوكولات لتحقيق هذا الاتصال وتنظميه.

٤ـ تهدف هذه الشبكات لتحقيق الاتصال فيما بينها بغرض المشاركة في الموارد والإمكانات والبيانات وتبادل المعلومات.

أـ أنواع الشبكات:

إن صناعة المعلومات تغزو العالم مسلحة بالوسائل، ومعززة بإغراءات الفوائد ومحذرة من خطر عدم الاستجابة والمخاطرة بالانعزال المعلوماتي أو الرقمي عن العالم، وأمام هذا الغزو الفعال يستسلم العالم فردا بعد فرد ومؤسسة بعد مؤسسة ودولة بعد أخرى، فالحاسب الآلي يدخل كل منزل وكل مكتب،

---

(١) فدوى فاروق عمر: استخدام شبكة الانترنت في إدارة مؤسسات التعليم العالي في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه منشورة، جدة، كلية التربية للبنات ١٤٢٤ هـ ص ٢٤.

(٢) محمد محمود زين الدين: كفايات التعليم الالكتروني ـ ط ١، جدة، خوارزم العلمية للنشر ٢٠٠٧ م.

متصلا عبر أنظمة الاتصالات وشبكاتها المحلية والخاصة من انترانت واكسترانت إلى الانترنت شبكة شبكات العالم ومن خلالها إلى كل فرد والى الخدمات الحكومية الالكترونية والتجارة الالكترونية في شتى أنحاء العالم[1].

ومع تزايد الحاجة للفوائد التي يمكن تحقيقها من خلال الشبكات، زاد الاهتمام بهذه التقنية، مما أدى إلى ظهور أشكال وأنواع متعددة تلبي الاحتياجات التقنية والرقمية وهذه الأنواع كما ذكرها البعض على النحو التالي :

١ - الشبكات المحلية: Local Area Network (LAN) :

يتكون هذا النوع من الشبكات من مجموعة حواسيب وأجهزة أخرى موصولة ببعضها البعض من خلال كبل واحد أو أكثر وموزعة ضمن منطقة صغيرة نسبيًا كأن تكون طابق من بناية أو مجموعة أبنية، وتتميز هذه النوعية من الشبكات بسرعتها العالية وقلة أخطاء التراسل فيها، وإمكانية توفير الأجهزة اللازمة لربط الشبكة من وكلاء مختلفين، وذلك يؤدي إلى المرونة في توفير الأجهزة محليًا، وقدرتها على إتاحة ذاكرة كبيرة للمعلومات وإدارتها مركزيًا.

٢- الشبكات المترامية: Wide Area Network (WAN) :

وهي الشبكة التي تغطي منطقة جغرافية واسعة مثل دولة كاملة أو منطقة شاسعة تحت إدارة واحدة ، وهذه المنطقة قد تشمل جزءًا كبيرا من العالم ، ونظرًا لامتداد الشبكات الواسعة عبر المساحات الشاسعة والقارات فإن شبكة الانترنت تنتمي بالطبع إلى الشبكات الواسعة ، حيث أنها تعد أكبر شبكة في العالم، وشبكة المعلومات الواسعة تستخدم أجهزة يمتد إرسالها إلى مسافات بعيدة مثل خطوط أو عن طريق خطوط عادية أو شبكة خزم Leased Lines التليفونات المؤجرة التحويل، وغالبًا تستخدم الاتصالات عن طريق الأقمار الصناعية أو الميكروويف[2].

---

(١) سعد علي بكري: صناعة المعلومات وآفاق المستقبل، مجلة العلوم والتقنية، العدد ٦ - ١٤٢٣ هـ ص ٤٢.

(٢) د/ محمد الصيرفي : الإدارة الالكترونية، ط ١ الإسكندرية ٢٠٠٧ م ، دار الفكر الجامعي ص ٤٨، ٤٩.

ويلاحظ أن شبكات الكمبيوتر الواسعة تشبه الشبكات المحلية مع وجود بعض الاختلافات من حيث:

- المسافة التي تغطيها أكبر والتي قد تصل لآلاف الكيلومترات.
- معدل الخطأ أعلى منم الموجود في الشبكة المحلية.
- تكاليف الشبكة مرتبطة بمقار نقل المعلومات بينها تكاليف الشبكة المحلية ثابتة.
- معدلات سرعة نقل المعلومات أقل من التي تتم عن طريق الشبكة المحلية أحيانا.
- الروابط بين الشبكة الواسعة أكثر للتلف.

وتتألف كل شبكة من مجموعة مكونات ومهام ، وخدمات كالآتي :

١- الخوادم : Servers وهي حواسيب متخصصة تجهز الموارد المشتركة لمستخدمي الشبكة على ضوء الإستراتيجية المعلوماتية لمستويات تداولها بين شتى أصناف المستخدمين.

٢- الزبائن Clients : ويتمثلون بكل حاسوب يرتبط بالشبكة ويمتلك الصلاحية لاستثمار الموارد المتاحة على الشبكة والدخول إلى ساحتها في ضوء التخويل الممنوح له حسب طبيعة الاشتراك الذي يتمتع به.

٣- الوسائط Media : وتشمل الأسلوب الذي ترتبط عبر آليته حواسيب الشبكة فيما بينها.

٤- البيانات المشتركة: Shared Data وتشمل جميع أنواع الملفات القابلة للاستخدام المشترك بين مستخدمي الشبكة والتي يباشر الخادم بتوفيرها عبر خدماته المختلفة.

٥- المعدات المشتركة : Shared Components وتشمل الموارد المشتركة مثل الطابعات ووسائط خزن البيانات الاحتياطية وغيرها من الموارد التي تتيحها الخادم لمستخدمي الشبكة[1].

---

(١) د/ حسن مظهر الرزو : مقومات الاقتصاد الرقمي ومدخل إلى اقتصاديات الانترنت ، الرياض ، معهد الإدارة العامة ٢٠٠٦ م ص ٢٤، ٢٥.

٣- شبكة الانترانيت: Intranet

وهي شبكة حاسوبية خاصة تحاول أن تحاكي في أدائها شبكة الانترنت عبر المناخ السائد عند استخدامها، وطبيعة الخدمات التي توفرها للمستخدم، وتعمد المؤسسات والشركات العملاقة إلى إنشاء شبكات انترانت خاصة لكي تتيح للعاملين فيها إمكانية التعامل مع أنشطة مشابهة لتلك التي نجدها في الانترنت، وهي لا تعمل وحدها وإنما تعمل من خلال تكنولوجيا الانترنت وترتبط عادة بشبكة المنظمة الخارجية ، "ومن شبكتي (الانترانت والاكسترانت) تستخدم تكنولوجيا المعلومات للانتقال بالمنظمة إلى مستوى العمل بالإدارة الالكترونية في بيئتها الداخلية وفي إدارة علاقتها مع بيئتها الخارجية(١).

٤ - شبكة الإكسترانت Extranet:

والتي يقومون بتزويدها بالبيانات والمعلومات التي تهم أصحاب المصالح خارج المنظمة من موردين ومقرضين ووكلاء وسماسرة وتجار وغيرهم، وهي شبكة المؤسسة الخاصة التي تصمم لتلبية حاجات الناس من المعلومات ومتطلبات المنظمات الأخرى الموجودة في بيئة الأعمال، وتستخدم هذه الشبكة تقنيات الحماية ويتطلب الدخول إليها استخدام كلمة المرور وذلك لأن الشبكة غير موجهة إلى الجمهور العام كما هو الحال في شبكة الانترنت(٢).

٥ - شبكة الانترنت Internet:

ويستفيد منها الموظفين والعاملون في استخداماتهم للشبكتين السابقتين (الانترانت والإكسترانت) إضافة إلى أن شبكة الانترنت هي القناة الأساسية لممارسة الأعمال الالكترونية (٣).

---

(١) د/ سعد غالب ياسين : الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية - مرجع سابق/ ص٦٨ .

(٢) د/ نجم عبود نجم: الإدارة الإلكترونية : مرجع سابق ص٥٩.

(٣) يوسف أحمد أبو فارة : التسويق الالكتروني، ط ٢، عمان، الأردن، دار وائل للنشر ٢٠٠٧ م ص ٤٠، نجم عبود نجم: الإدارة الإلكترونية : مرجع سابق ص٥٩.

ب- أهمية الشبكات:

تحقق الشبكات مزايا عديدة يمكن ذكرها فيما يأتي:

١- **المشاركة في الموارد**: حيث يمكن الاشتراك باستخدام الموارد الموجودة (الطابعات، الماسحات الضوئية .. الخ)، إلى جانب البيانات المخزنة في قواعد البيانات بالإضافة إلى تبادل الملفات والمعطيات ما بين الأجهزة المختلفة بسرعة والمتاحة في إطار نظام المعلومات الإدارية.

٢- **إدارة الشبكة وحمايتها**: حيث يتم تحديد مستويات النفاذ إلى الشبكة عن طريق مدير الشبكة إلى جانب استخدام طرق التشفير والسرية لحماية المعلومات ما بين المحطات ومنع الاستخدام غير المخول لها.

٣- **تجميع المشتركين:**

يمكن أن يتم ذلك عن طريق مدير الشبكة .(Network Administrator)

٤ - **المشاركة في الاتصال بالانترنت واستخدام البريد الالكتروني.**

٥- **الاستفادة من أنظمة التشغيل الموجود في الشبكة** [1].

*** الانترنت وأهميته:**

يمثل الانترنت الثمرة الناضجة لجهود تطوير مقومات المشابكة البينية التي بدأت في النصف الثاني من ستينات القرن العشرين حيث كانت هذه الجهود ترمي إلى تطوير الشبكات التي يمكن أن تشكل همزة وصل بين الشبكات، ولم تظهر الانترنت على الصعيد العام إلا في مطلع العقد الأخير من القرن العشرين، وفي عام ١٩٩٣م على وجه التحديد، ويشكل ظهورها علامة بارزة في مسيرة تطور تقنيات المعلومات، ويمكن القول بأن الانترنت تشكل نظاماً عالمياً لتدفق المعلومات في مختلف المجالات، وعلى اختلاف المستويات، وبكل أشكال التعبير الهجائي والرقمي والضوئي والمصور، وأصبحت الانترنت التي كانت يوماً مملكة العلماء وخبراء الكمبيوتر شبكة يمكن أن يصل إليها أي فرد تقريبًا.

---

(١) محمد الطائي : صيانة وإدارة نظم المعلومات الإدارية - ط ١،عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة٢٠٠٧ م٢٢٩ - ٢٣٠.

وأصبح استخدام الانترنت عاملاً محفزًا في جميع مجالات العمل في السنوات الأخيرة، والتطورات التكنولوجية مكنت المؤسسات من التفكير بشكل مختلف تماماً في الطريقة التي يسير بها العمل بداخلها على المستويات كافة، هذه المؤسسات أدركت تماماً الفوائد العائدة من استخدام الانترنت والتي أصبحت تحققها بالفعل، وعلى الرغم من ذلك فإن اغلبها قد تأخر في فهم وإدراك جميع ما تتضمنه فكرة الانتقال والتحول إلى عالم الكتروني[١].

وتعد شبكة الانترنت إحدى أهم موارد المعلومات في هذا العصر، واهم أداة مستخدمة من أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات باعتبارها أداة لتحقيق أهداف حكومية أفضل، وهي عبارة عن شبكة تربط مجموعة كبيرة من شبكات الحاسب الآلي المنتشرة في أنحاء العالم، حيث تتبع كل شبكة جهة مستقلة مثل الجامعات ومراكز الأبحاث والشركات التجارية والهيئات الحكومية والعسكرية والدولية وشركات تقديم خدمات الانترنت .

والانترنت لا يملكها أحد فهي مؤسسة(اشتراكية) لا يملكها شخص أو شركة بذاتها، وهي ملك مشاع مثل مياه الأمطار، وإذا كان ثمة من يجبي أو يجمع رسوماً من مستخدمي الشبكة، فذلك لقاء الخدمة المحدودة في توفير المرافق اللازمة للاتصال بالشبكة، تماماً كمن يبيع المياه بعد تنقيتها وتعبئتها، ولا يقتصر وجودها على بقعة جغرافية محدودة، إذ يمكن الوصول إليها من أي مكان من العالم يتوفر فيه حاسوب مزود بمودم وبرمجيات الاتصال المناسب، وخط هاتفي وامتياز الوصول إلى أحد الحواسيب الرئيسية المكونة لشبكة الانترنت تنتشر في الدول الصناعية المتقدمة والولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص[٢]، حيث أحدثت العنكبوتية العالمية (الويب) ثورة في عالم المعلومات، فإن عدد الحاسبات المضيفة التي يتم الوصول إليها عبر الانترنت قد نما بمعدل مدهش عبر السنوات العشر الأخيرة، وعلى سبيل المثال فإن محرك البحث الشهير (جوجل) يقدم

---

(١) د/ شريف درويش اللبان: الصحافة الالكترونية ـ ط ١،القاهرة، الدار المصرية اللبنانية ٢٠٠٥ م ص ٧٢، حشمت قاسم: الاتصال العلمي في البيئة الالكترونية – الرياض، مجلة الملك فهد١٤٢٣ هـ ص ١٦٠ .

(٢) حمدي الصباغ وآخرون : تطبيقات الحاسب والانترنت في التعليم ص ٧٩ مرجع سابق.

إتاحة لأكثر من ثمانية ملايين صفحة ويب، نسبة كبيرة منها تقدر بالملايين تعتبر مصادر مرجعية [(١)].

ـمفهوم الانترنت: لقد تم اشتقاق كلمة: (Internet): من عبارة (International Network) بمعنى الشبكة العالمية وتعني شبكة ضخمة من أجهزة الحاسب المرتبطة ببعضها البعض والمنتشرة حول العالم، وعند البعض تعرف بخط المعلومات السريع - Information Highway - [(٢)].

ومن جهة أخرى تناول البعض مفهوم الانترنت بأنها:" تعني اتصال بين الشبكات (Inter Network)ما يشكل شبكة واحدة من آلاف الشبكات ويطلق عليها شبكة عنكبوتية (WEB) أو شبكة الشبكات[(٣)]، حيث تربط ملايين الحاسبات من دول وقارات مختلفة ببعضها البعض دون إلمام أو معرفة مستخدميها ببعضهم البعض [(٤)].

* ويمكن تعريفها بأنها:" شبكة تكنولوجية ضخمة جداً تربط عشرات الملايين من أجهزة الحاسب الآلي المنتشرة حول العالم عن طريق البروتوكولات المتعددة ، وتعمل بواسطتها على تبادل المعلومات الهائلة والمعارف المتنوعة في مختلف مناحي الحياة البشرية والطبيعية والكونية بكل سهولة ويسر ، ويستخدمها مئات الملايين من الأشخاص من أجل تحقيق أهداف شتى من تثقيفية واقتصادية واجتماعية وترفيهية وعلمية وشخصية وعسكرية وسياسية ودينية وتخطيطية ".

وتتعدد أهمية الانترنت في أدبيات الإدارة الالكترونية حسب مجال الاستخدام ونوعية العاملين في المجالات المختلفة، وتظهر أهمية الانترنت في ربط

---

(١) محمد فتحي عبد الهادي : النفاذ إلى المعلومات العلمية والتقنية على الانترنت،دراسة استكشافية،المؤتمر ١٨ للاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات، جدة ، وزارة الثقافة٢٠٠٧ م ص ٣٦.

(٢) عبد الله عبد العزيز الموسى : مقدمة في الحاسب الآلي والانترنت ،الرياض ، مؤسسة شبكة البيانات ١٤٢٨ هـ ص ٦٠٠.

(٣) د/ إبراهيم العيسوي: التجارة الإلكترونية، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، مصر، ط ١ / ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٣ م/ ص ١٩.

(٤) السيد بخيت: الانترنت وسيلة اتصال جديدة، ط ١، العين، الإمارات العربية المتحدة، دار الكتاب الجامعي٢٠٠٤م/ ص ٦٢.

الإدارات والأقسام داخل الفروع باستخدام نفس قواعد البيانات بعضها ببعض، ورفع كفاءة العمل وتوفير الوقت والجهد[1]، بالإضافة إلى توفير خدمة البريد الالكتروني لضمان سرية وامن المعلومات، ولا شك في أن تحدي الانترنت هو التحدي الأكبر في حياتنا عموما، إلا أن هذا التحدي هو الأكبر أيضًا للإدارة، فمع الانترنت تتعالى الأصوات ليس فقط من أجل رقمنة الأعمال وإنما الأهم تجاوز الإدارة من خلال رقمنتها وإنجاز وظائفها بطريقة الكترونية يمكن أن تستغني عن الإدارة ومبادئها المتعارف عليها وأساليبها المألوفة حتى الآن.

إن الإدارة الالكترونية هي تكنولوجيا أكثر منها إدارة وتكنولوجيا موجهة للإدارة أكثر منها إدارة موجهة للتكنولوجيا ، وهذا هو الأساس الذي تقوم عليه المقولة الجديدة الآخذة بالانتشار وهي موت أو نهاية الإدارة (Management The End of) هذه المقولة التي أصبحت تطرح منذ منتصف التسعينات، مع ظهور الانترنت والتجارة الالكترونية والأهم مع الإدارة الالكترونية ، ولا بد من الإشارة إلى مفهوم البديل للإدارة أو للقيادة الذي طرح منذ أكثر من عقدين من الزمن على اعتبار أن المدير أو القائد قد يظهر في حالات كثيرة بدون دور أو أهمية كما هو الحال في الأعمال الروتينية التي يمكن أن تدار من خلال قواعد قياسية أو عندما يكون العاملين على مستوى تأهيل عالي يجعلهم قادرين على انجاز أعمالهم ومهامهم بدون الحاجة إلى المدير الذي يوجه، والواقع أن طرح البديل للإدارة في السبعينات كان محاولة لتحقيق قدرة المشاركة من قبل المرؤوسين في بعض الأعمال ومهام الإدارة ، إلا أن طرح مقولة نهاية الإدارة هو أعمق من ذلك لأنه يتعلق بوجود الإدارة والمديرين في ظل الانترنت وشبكات الأعمال[2].

ولشبكة الانترنت أهمية كبرى في بناء عالم الإدارة الالكترونية في ظل الاقتصاد الرقمي الجديد ، اقتصاد المعرفة لاعتبارات مهمة منها:

---

(١) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية: مرجع سابق/ ص ٢٠.

(٢) د/ نجم عبود : الإدارة الالكترونية ومقولة نهاية الإدارة - الإمارات العربية المتحدة، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، مجلد ٩، العدد ٤، المعهد الدولي للعلوم الإدارية ٢٠٠٤ م ص١٠٧ ، ٢٠٨.

١ - إن شبكة الانترنت هي أم كل شبكات الاتصال الأخرى (Extranet LAN، Internet) .

٢- تعتبر شبكة الانترنت الفضاء الرقمي للإدارة الالكترونية وهي أيضاً قاعدة الانطلاق التقنية لها ولأنشطة الأعمال الالكترونية والتجارة الالكترونية.

٣- شبكة الانترنت وسيلة الإدارة الالكترونية لبناء المنظمة الشبكية في الاقتصاد الشبكي.

٤- شبكة الانترنت هي أيضا وسيلة للولوج إلى السوق الكوني والاندماج في أنشطة الأعمال الكونية لتلبية احتياجات الزبائن والمستفيدين في كل زمان ومكان.

٥- تعتبر شبكة الإنترنت أساس خيارات تطوير تكنولوجيا الاتصالات والشبكات وتحويل منظمات الأعمال والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية إلى منظمات مرنة ومفتوحة تستند إلى المعرفة ، وتجعل من جيل المعرفة يتغلب على التقييدات الجغرافية ، وتزيد فرص التعلم.

٦- أعمال مبنية على قاعدة الانترنت: حيث تقدم نشاط أعمال لم يكن موجودًا في السابق حيث يساعد ذلك في إيجاد أنشطة جديدة من الأعمال أو ما يسمى بالشركة الفورية.

٧- تعتبر مركز اتصالات: حيث يمكن للأشخاص الاتصال مع بعضهم باستعمال خدمات البريد الالكتروني E-mail والمحادثة Chat ونظم لوحات الإعلان.

٨- موقع للطباعة: حيث نجد أن الانترنت كموقع يعرض الكثير من الفرص لطباعة المعلومات وبالتالي كمصدر للمعلومات المتنوعة بكافة التفاصيل(١).

* خدمات شبكة الإنترنت:

تتنوع خدمات شبكة الإنترنت بعد أن ربطت بين جميع القطاعات بدون التقيد بنوعية الكمبيوترات، وأصبحت تضم الشركات والهيئات الحكومية والمراكز البحثية والمنظمات العالمية.

ويقف وراء سرعة انتشار الإنترنت تقدم الخدمات المتنوعة والعديدة، ومن أهم الخدمات التي تقدمها شبكة الإنترنت :

---

(١) د/ سعد غالب ياسين : الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية مرجع سابق / ص ٥٤.

- **خدمة بروتوكول نقل الملفات** (File Transfer Protocol) (FTP).

- **خدمة تلنت** (Telnet).

- **خدمة العميل والخادم** (Client/Server).

- **البريد الالكتروني** (E-mail).

أ- خدمة بروتوكول نقل الملفات: (File Transfer Protocol) (FTP)

يتم ذلك عبر بروتوكول نقل الملفات (File Transfer Protocol) (FTP)

حيث تحتاج أحيانا الارتباط بالشبكة من أجل التفتيش عن وثيقة أو مجموعة وثائق أو ملفات ومن ثم تفريغها (Downloading) في حاسوبك ،وقد تكون من الحاسب الشخصي للمستخدم إلى حاسوب آخر وتسمى هنا(Uploading) وتسمح هذه الخدمة كذلك بنقل الملفات من حاسوب بعيد إلى حاسوب بعيد آخر ، ويمكن أيضا تحميل الملفات والبرامج المعروضة للاستخدام المشترك من خلال هذه الخدمة.

ب- (خدمة تلنت) : (Telnet)

وهي خدمة تسمح بالدخول إلى حاسوب موصول بالشبكة من خلال حساب (Account) وكلمة مرور (Password) وذلك من أجل التعامل مع البيانات والمعلومات المخزنة فيه والاستفادة منها ، وهي من أقدم خدمات الانترنت وأكثرها استخدامًا، ويمكن من خلال هذه الخدمة قراءة مقالات وكتب أو ممارسة بعض الألعاب ، وتقدم معظم الجامعات والمكتبات وهيئات البحث دخول مجانياً إلى خدماتها من خلال خدمة تلنت.

ج- (خدمة العميل والخادم) (Client/Server) :

ويقوم من خلال هذه الخدمة برنامج العميل(Client Program) بالاتصال ببرنامج الخادم (Server Program) [1].

---

(١) جودت أحمد سعادة، ، عادل فايز السرطاوي: استخدام الحاسوب والانترنت في ميادين التربية والتعليم، ط١/ ص٩١، ٩٢ عمان،الأردن، دار الشروق٢٠٠٣م ، عامر قنديلجي : البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات التقليدية والالكترونية ص٣٣٠،عمان ، الأردن، دار اليازوري العلمية للنشر ٢٠٠٧ م.

د ـ (البريد الالكتروني) : (E-mail)

خدمات وتطبيقات البريد الالكتروني من أهم وأوسع الخدمات انتشارًا عبر الشبكة العنكبوتية، وذلك بأنه أكثر تلك الخدمات استخداما عبر شبكة الإنترنت، وهو يمكن المستخدمين في أماكن مختلفة من العالم من تبادل الرسائل الإلكترونية فيما بينهم باستخدام الحاسب الآلي بيسر ويسرعة لا تقارن بالبريد العادي،وبتكلفة تقل عن المكالمات الهاتفية عدة مرات .

كما تتم من خلاله المراسلات التجارية مهما كان عددها وحجمها والتي توفر على الشركات مبالغ طائلة كانت تدفعها مقابل استخدام البريد العادي أو الفاكس ، فهو أداة أو وسيلة الكترونية تسمح لمستخدم الانترنت بإرسال الرسائل واستقبالها على تنوعها سواء كانت مرئية أو مطبوعة أو ملفات مسموعة ...الخ، ويصنف البريد الالكتروني على أنه أحد أدوات الاتصال اللاتزامني، إذ لا يتطلب الأمر أن يتبادل المرسل الرسالة مع غيره في اللحظة ذاتها، ويشبه البريد الالكتروني لدرجة كبيرة البريد التقليدي نوعاً ما من حيث أن للمتراسلين عناوين للمراسلة (صناديق بريدية) يتبادلون من خلالها الرسائل بينهم، غير أن البريد الالكتروني يختلف عن البريد التقليدي في ثلاثة أمور :

١ - إن الرسائل الالكترونية يتم نقلها الكترونياً وليس يدويًا إلى المرسل إليهم عن طريق شبكة الانترنت.

٢ - إن وقت إيصال هذه الرسائل لا يستغرق سوى ثوان.

٣- إن الجهد المبذول في توصيل الرسالة من قبل المرسل واستقبالها من قبل المرسل إليه يكاد يكون محدودا للغاية مقارنة بحال البريد التقليدي، ومن ثم يقال أن البريد الالكتروني بديل عصري للبريد التقليدي[(١)].

---

(١) عبد العزيز حمد الزومان: شبكة الانترنت: دليل تعريفي، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية. ١٤٢٢ هـ/ ص ١٠ ، حسن حسين زيتون: رؤية جديدة في التعليم الالكتروني، ط ١، الرياض، الدار الصولتية للنشر ٢٠٠٥م/ ص ١٣٠.

* **مميزات وعيوب البريد الالكتروني:**

تتمثل أهم مميزات البريد الالكتروني في:

١ - وسيلة اتصال سريعة .

٢- وسيلة اتصال رخيصة الثمن .

٣- يعمل البريد الالكتروني طوال الوقت دون النظر إلى فارق التوقيت.

٤- إمكانية إرسال أكثر من رسالة لأكثر من شخص في وقت واحد .

٥- منع التطفل على الرسائل للإطلاع .

٦ - إمكانية قراءة الرسائل في أي وقت وفي أي مكان .

٧- تقنية متقدمة تمزج بين معالجة النصوص وإمكانيات الاتصالات.

بينما تتمثل أهم عيوب البريد الالكتروني في:

١ - إمكانية تخزين الرسالة في أكثر من مكان مما يؤدى إلى مشاكل في عملية التخزين وتكرار النسخ.

٢ - إمكانية طبع الرسائل من خلال الانترنت بدون موافقة المسئول عن إدارة البريد الإلكتروني.

٣- إمكانية الحذف أو التعديل كما أن محو الرسائل وحذفها لا يعنى التخلص منها نهائيًا ، مما قد يؤدى إلى إمكانية إرجاعها والإطلاع عليها (١) .

ثالثا: وسائل الاتصال :

* **مفهوم الاتصالات :**

" إن الثورة التقدمية لحواسيب اليوم وما تتمتع به من تقنية عالية، لهي الأساس القاعدي لتطور باقي النظم التكنولوجية، وما أعنيه هو تكنولوجيا الاتصالات ، فقد تحولت دنيا الحواسيب وتكنولوجيا المعلومات إلى شبكات

---

(١) اشرف محمد الشريف: إدارة وأرشفة رسائل البريد الالكتروني في المنظمات الحكومية - البوابة العربية للمكتبات والمعلومات، العدد ٩،٢٠٠٧ م ص ٥، علي محمد رحومة : الانترنت والمنظومة التكنواجتماعية، ط ١، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ٢٠٠٥م ص ١٧٠.

حواسيب متصلة بدلاً من أجهزة الحواسيب المنعزلة ، وهذه الشبكات المعلوماتية ما هي إلا حواسيب مرتبطة بشكل علمي تقني معين ، لتعطي في النهاية منظومة داخل المؤسسة أو الهيئة أو ...الخ ، وهذه الشبكة من الحواسيب هي شبكة معلومات وقد ترتبط هذه الشبكة بالأقمار الصناعية (Satellites) ليقوم القمر الاصطناعي بربطها بشبكة أخرى في مكان آخر عبر العالم" (١).

ويعرف الاتصال ، بأنه "عمليه نقل هادفة لمعلومات من شخص لآخر بغرض إيجاد نوع من التفاهم فيما بينهما، وعرفه آخر بأنه "نقل وتبادل المعلومات التي على أساسها يتوحد الفكر رتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات(٢)، كما يرى البعض أن الاتصالات تعني الآتي:

١ - إرسال المعلومات بأي شكل (صوت ، صورة ، بيانات ، نصوص) من مكان إلى آخر باستخدام الوسائل الالكترونية أو الضوئية، أما اتصال البيانات فهو مصطلح أكثر تخصصًا، ويصف عملية نقل واستلام البيانات من خلال قنوات الاتصال التي تربط حاسوب واحد أو أكثر ومعدات إدخال وإخراج متنوعة.

٢ - تراسل البيانات بصورة مباشرة من حاسوب إلى أخر أو أكثر بوساطة كابلات أو هواتف عبر تسهيلات وأقمار ، وبصورة نصية ، وصور ، وتوضيحات ، إلى أي مكان في العالم.

٣ - يرتبط المفهوم بالاتصالات الهاتفية التي أصبحت ممكنة، بسبب الوسائط التي تحدد نوعها من موقع إلى آخر، بهدف نقل المعلومات بصورة صوتية، وصورية أو رقمية،... الخ.

٤ - يشير المفهوم في مجال نظم المعلومات إلى عملية نقل البيانات والمعلومات من مكان إلى آخر، ويتم ذلك النقل باستخدام الإشارات الكهربائية، والموجات

---

(١) رأفت الكمار: الحاسوب والأمن القومي- القاهرة/ دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ٢٠٠٥ م ص ٢٣٨- ٢٣٩.

(٢) إبراهيم حمد القعيد: التقارير الإدارية والفنية: أساليب عملية للإعداد والتقديم، ط ٢، الرياض، دار المعرفة للتنمية البشرية ٢٠٠٦ م ص١٨.

الكهرومغناطيسية، لما تتميز به هذه الإشارات والموجات من قدرة هائلة على نقل كمية كبيرة من المعلومات في وقت قصير جداً لسرعتها الآلية التي تكاد تقترب سرعة الضوء (١).

*** أنواع وسائل الاتصالات:**

١- الاتصالات السلكية:

وتشير إلى عملية النقل من خلال وسائط ملموسة مثل : الأسلاك ، الكابلات ، ومثال على ذلك شبكة الهاتف وشبكات ضمن مكان واحد.

وفيما يلي توضيح لأهم أجهزة ومعدات الاتصال السلكية :

- **خطوط التليفون:** وهي من أهم وأكثر معدات الاتصال شيوعًا في الاستخدام والميزة الرئيسية لاستخدام نظام التلفون الصوتي أو التناظري هي الصفة العالمية لتسهيلاتها.

- **الكابلات المحورية:** وهي خطوط اتصال ذات كفاءة عالية يتم تأسيسها تحت الأرض أو البحار، فالطبيعة الكهربائية لهذه الكابلات تسمح بنقل البيانات والمعلومات بمعدلات أعلى مقارن مع التلفون، وهي اقل عرضة للتشويش ، انقطاع الاتصال والفقدان ، ويغلب استخدام الكابلات بشكل أساسي لأغراض النقل التناظري إلا انه يمكن استخدامها أيضا لأغراض النقل الرقمي (٢).

- **الألياف الضوئية:** تعد الألياف الضوئية إحدى الوسائط الحديثة التي تساعد على تقديم مجال من الاتصالات، والألياف الضوئية عبارة عن قوائم زجاجية رقيقة للغاية تشبه خيوط العنكبوت، وتسمح بمرور أشعة الليزر خلالها، ويمكن أن يحل هذا الضوء محل الإشارات الإلكترونية التقليدية المستخدمة في خطوط الهاتف، والراديو، والتلفزيون ونقل بيانات الحاسب الإلكتروني .

---

(١) مبروكة عمر محيرق: فاعلية الاتصالات في نقل المعلومات، دراسة تحليلية ، مجلة اعلم، العدد الأول، مركز الفهرس العربي الموحد٢٠٠٧ م ص١٦٥.

(٢) محمد عبد المحسن الطائي: الموسوعة الكاملة في نظم المعلومات الإدارية الحاسوبية – عمان،الأردن،دار زهران للنشر والتوزيع٢٠٠٢ م ص٢٠١.

وتتمتع هذه الشعيرات الزجاجية بكفاءة عالية للغاية في الاتصالات، ويمكن أن يحمل كل زوج من هذه الشعيرات حوالي ألف محادثة تلفونية، كما أنها سهلة الاستخدام أو التهيئة ، وأكثر مرونة من وسائط الاتصال الأخرى، وتوفر حماية أكبر عند التشغيل، وتعمل الألياف الضوئية على ترددات عالية للغاية بدرجة أكبر من ترددات الميكروويف، وبسبب هذه الترددات العالية جدا تستطيع الألياف الضوئية أن تحمل كميات ضخمة جدا من المعلومات، غير أن كلفة استخدامها ما زالت أعلى كثيرا من كلفة استخدام الميكروويف[١].

والألياف الضوئية كوسيلة فعالة في الاتصالات الحديثة لها ميزات عدة منها:

- سعة نطاق لنقل البيانات كبير جداً، مما يمكننا إجراء عشرات الملايين من المكالمات في نفس اللحظة.
- قطرها صغير ووزنها خفيف.
- استحالة وجود تداخل فيها ، أي أنها عديمة التدخلات المزدوجة حيث أنها لا تشع ولا تلتقط إشارات خارجية.
- أكثر أمناً وسلامة فلا يمكن التجسس عليها ، ولا تحتوي على تيارات كهربائية.
- حياتها طويلة تقدر بحوالي ٢٥ عام مقارنة مع ١٥ عام للكبل وانخفاض أسعار المكالمات وذلك يعود لانخفاض كلفة الخامات التي تصنع منها الألياف بالإضافة إلى وفرتها في كل مكان.
- تتحمل الظروف الجوية المختلفة، فهي تعمل في درجات حرارة تتراوح بين ٧٥ – ٥٠ ، كما أنها لا تتأثر بالمواد الكيماوية[٢].

---

(١) صباح محمد كلو: تكنولوجيا المعلومات وانعكاساتها على المؤسسات المعلوماتية، الرياض، مكتبة الملك فهد ، مجلد ٦، العدد ٢ ، ٢٠٠١م / ص ٧٢.

(٢) عامر إبراهيم قنديلجي، علاء الدين عبد القادر الجنابي: نظم المعلومات الإدارية – ط ١،عمان ،الأردن دار المسيرة للنشر والتوزيع ٢٠٠٥ م ص٣٠٦.

٢-الاتصالات اللاسلكية:

" هي تلك الاتصالات للمعلومات عن طريق وسائل الكترونية ، وتتم عادة عبر مسافة معينة ، ويمكن تعريف الاتصالات اللاسلكية على أنها :إرسال أو انتقال أشكال مختلفة من البيانات (مثال ذلك النصوص المكتوبة والصوت والرسوم والبيانات والصور وغيرها) من مجموعة من الوسائل الالكترونية عبر قنوات معينة إلى مجموعة أخرى من الوسائل الالكترونية المنتشرة جغرافيا"[1].

*** ويدخل ضمن هذا النوع من الاتصالات الأنظمة التالية:**

الميكروويف Microwave : وهو نظام الموجات الدقيقة أو المايكروويف، وهو بث ذو قدرة عالية لمسافات طويلة، وبث مباشر من نقطة إلى نقطة أخرى، والتي يكون فيها البث بالترددات الراديوية العالية، من خلال الغلاف الجوي، ومن خلال بث من محطة أرضية إلى محطة أرضية أخرى) الجوال، البث الهوائي، أبحاث الفضاء، الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ، الأرصاد الجوية ، النظم العالمية لتحديد المواقع، إطلاق الأقمار الصناعية بكفاءة ووقت أقل(، إلا أن إشارات المايكروويف تسير وتنساب في خط مستقيم ولا تتكيف أو تنحي مع وجود المرتفعات والمنحنيات، لذا فان إرسال المايكروويف للمسافات البعيدة يتطلب وجود محطات استلام وإعادة إرسال، مما يشكل عبئاً في التكاليف لهذا النوع من الاتصال، وجد علاجه في الاتصال من ذات النوع عبر موجات المايكروويف ولكن من خلال الفضائيات.

الأقمار الصناعية Satellites : هو نظام فضائي لأقمار الاتصال ، أو التوابع التي تبث البيانات عن طريق الأقمار التي تدور في مدارات محددة، وتخدم كمحطات إرسال تتلقى الرسائل وتنقلها بقوة أعظم من اجل بث إشارات المايكروويف عبر مسافات متباعدة.وهو نظام اتصال نموذجي للمنظمات الموزعة مكانها وفروعها في مناطق جغرافية متباعدة في العالم .

---

(١) ثابت عبد الرحمن إدريس: نظم المعلومات الإدارية في المنظمات المعاصرة - الإسكندرية، الدار الجامعية ٢٠٠٥م/ ص٤٧٠.

- **مساعدات رقمية شخصية:** هي حواسيب صغيرة جدا يمكن أن تمسك باليد، تشتمل على تكنولوجية لا سلكية مبنية في داخلها لها القدرة على بث الاتصالات الرقمية الكاملة (١).

رابعًا: أجهزة التحكم بالاتصال:

وتمثل العنصر المحكم بنقل المعلومات والبيانات ودورها هو تنسيق عملية الاتصال، وهذه الأجهزة هي:

١- **أجهزة الاستقبال والإرسال:** (Transmitting and receiving set) وهي تلك المكونات الالكترونية التي تختص بالإرسال والاستقبال، حيث تقوم ببث المعلومات واستقبالها بأشكالها الالكترونية أو الفوتونية عبر التقنية المتصلة من موقع إلى أخر عبر شبكات الاتصال.

٢- **أجهزة المضاعفة والتوجيه:**(Multiplexer) التي تعمل على تجميع المعلومات من مصادر مختلفة وإرسالها عبر قناة واحدة، إضافة لتوجيه المعلومات عبر أفضل الطرق بين المرسل والمستقبل.

٣- **المعالج الأمامي:** (Front-and Processer) ويستخدم عادة مع أجهزة المضاعفة والتوجيه أو تعديلا لها، وهو عبارة عن حاسب آلي صغير يستخدم لتأدية مهام متقدمة في التحكم في سبر البيانات إلى الحاسب الكبير أو منه.

٤- **وحدة المعالجة في الحاسب المضيف Host Computer CPU:** - وهي محور عملية الاتصال، لكون جميع عمليات الاتصالات تهدف إلى نقل بيانات إلى وحدة المعالجة، أو نقل بيانات منها إلى المستفيدين في مواقع مختلفة، وتقوم وحدة المعالجة عن طريق البرنامج المخزن فيها باستقبال البيانات من النهايات الطرفية المختلفة ومعالجتها والتحكم بعملية الاتصال مع المستفيدين وتزويدهم باحتياجاتهم (٢).

---

(١) عامر إبراهيم قنديلجي، علاء الدين عبد القادر الجنابي: نظم المعلومات الإدارية: مرجع سابق / ص ٣٠٠.

(٢) أحمد عبد الله الغرابي: الحكومة التي لا تنام.. ضرورة لآفاق المستقبل، علوم وتقنية، ثورة معلوماتية ونافذة خدمات الكترونية، مجلة أهلا وسهلا ٢٠٠٦ م ص ٤، يحي محمد أبو مغايض: الحكومة الالكترونية: ثورة على العمل الإداري التقليدي، ط ١، الرياض، مكتبة العبيكان ٢٠٠٤ م ص ١٦٨ - ١٦٩.

*** عوامل نجاح مواقع الانترنت لدى الجهات الحكومية:**

وتتركز في الآتي:

١- **تواجدها على الإنترنت:** إن مجرد وجود موقع للمنظمة أو الهيئة الحكومية على الإنترنت يشرح طبيعة عملها وما تقدمه من خدمات، وتقديمه لتلك الخدمات إلكترونيا - كلما أمكن - هو نجاح بحد ذاته وهو أحد المبادئ الأساسية لمشروع الحكومة الإلكترونية.

٢ - **جاذبية الموقع:** ينبغي أن تكون مواقع الإنترنت للجهات الحكومية سهلة الاستخدام والتصفح، وأن تقدم المعلومات والخدمات التي يحتاجها المستخدم أو الزائر، وأن يتم تحديثها باستمرار.

٣- **سهولة الوصول إلى الموقع:** إن استخدام المقاييس المتفق عليها عالميا يسمح بأن يصل الجميع إلى الموقع.

٤- **قياس مدى رضا الزوار عن الموقع:** يحتاج ذلك إلى استخدام مقاييس نوعية لمعرفة مدى رضا الزوار عن الموقع والتطوير المستمر للحصول على أفضل النتائج.

٥- **تحليل إحصائيات الاستخدام للموقع:** يتطلب ذلك وجود مؤشرات لقياس أداء ، الموقع واستخدامه، مثل :عدد الزيارات غير المتكررة للموقع unique visits ،الصفحات الأكثر زيارة أو أقلها ، الملفات الأكثر تحميلا أو أقلها، تقارير أخطاء الخادم ، مدى توفر الموقع، مدى استهلاك سعة الإرسال، تساعد هذه القياسات في التحقق من حجم الاستخدام، وتخطيط لسعة الموقع أو قدرته.

٦ - **تفعيل تخطيط الموارد:** ينبغي التأكد من توافر الموارد الملائمة سواء على المدى الطويل أو القصير، وحتى بعد اكتمال الموقع فإن الالتزامات التقنية والمالية والبشرية يجب أن تُحدد بشكل إستراتيجي.

٧- **تحديد الأهداف بشكل واضح:** ينبغي أن تكون لدى مالكي مواقع الإنترنت الحكومية استراتيجيات واضحة موثقة مع أهداف واقعية.

حيث إن أحد أهم عوامل نجاح الموقع هو مقارنة هذه الأهداف بما تم إنجازه.

٨- **تصميم الموقع حسب حاجة الزائر أو رغبته:** كل موقع إنترنت يجب أن يكون تصميمه ومحتواه بناء على نوعية الجمهور المعني وحاجته.

٩- **تسهيل إيصال الخدمات:** ينبغي أن يشرح الموقع الخدمات المقدمة من قبل الجهة الحكومية وكيفية الحصول عليها، إن ازدياد الإقبال على الطرق الإلكترونية يؤدي إلى توفير هائل في العديد من تكاليف العمل اليدوي[١].

١٠ - **تقسيم محتوى الموقع حسب نوعية الخدمات:** يفضل تقسيم الخدمات التي تقدمها إلى : خدمات للأفراد وخدمات لقطاع الأعمال المنظمة ، وأخرى للقطاعات الحكومية.

- أهمية تواجد الجهات الحكومية على الانترنت:

يجب على كل جهة أن يكون لها تواجد على شبكة الإنترنت سواء أكان هذا التواجد بسيطا أو أكثر تفصيلا فالموقع البسيط قد يكتفي بتقديم معلومات أساسية عن الجهة وطبيعة عملها وبعض الأنظمة والنماذج وإجراءات الحصول على الخدمات والموارد، بينما يوفر الموقع الأكثر تفصيلا، إمكانية تنفيذ إجراءات مباشرة عن طريق الإنترنت.

ـ من نتائج استخدام التقنيات الحديثة في مسار العمل داخل المؤسسة:

١- رفع أداء الموظف وإنتاجيته في العمل من خلال:

- برامج وأدوات وأجهزة تساعده على القيام بالعمل بمهارة وفعالية.
- قنوات اتصال حديثة لتبادل المعلومات مع الموظفين.
- إمكانية الاطلاع على مختلف التطورات في مجال عمله عن طريق الانترنت.
- إمكانية تطوير مهارات العمل لديه وزيادة معرفته العلمية والعملية.

---

(١) د/ السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية ـ اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - مرجع سابق/ ص ٢٠.

٢- رفع كفاءة العمل المؤسسي من خلال:

- اختصار الوقت باستخدام التقنيات الحديثة للقيام بالوظائف.
- تنظيم وحفظ بيانات المنشأة في قاعدة بيانات يسهل الرجوع إليها.
- تنظيم عملية تبادل المعلومات والاتصال بين الجهات المختلفة.
- تمكين الجهات من الاتصال بالعالم الخارجي ومتابعة التطورات المستمرة.
- توفير برامج متخصصة لأصحاب القرار تساعدهم في تحديد أولويات العمل وتنظيمها .

- إن مجموع التأثيرات على أداء الموظفين الفردي وعلى مسار العمل العام ينعكس بشكل كبير على فعالية ومستوى أداء المنشأة، وبشكل عام فإن التطبيقات التقنية الرقمية تحقق فوائد في جميع جوانب الحياة منها:

١ - الإدارة الالكترونية: بما يعزز الشفافية والديمقراطية والمسائلة وتعزيز العلاقة مع المواطنين.

٢ - الأعمال التجارية الالكترونية: تقديم المساعدات الصغيرة والمتوسطة في قطاع المعلومات وتطوير المحتوى.

٣- التعليم الالكتروني: بمستوياته كافة، المفتوح ومدى الحياة، فبدون استخدام الوسائط الالكترونية لا يمكن أن يكون هناك تعليم افتراضي فهو ثورة علمية حديثة في أساليب وتقنيات التعليم التي تسخر أحدث ما تتوصل إليه التكنولوجيا من أجهزة وبرامج وانترنت في خدمة تحفيز العملية التعليمية وتطويرها.

٤ - الصحة الالكترونية : النفاذ إلى المعلومات الطبية ، دعم بحوث الصحة وبرامج الوقاية ، تقديم خدمات صحية للمناطق النائية ، وضع معايير لتبادل البيانات الصحية.

٥- التوظيف الالكتروني : تشجيع العمل عن بعد[1]، خاصة بالنسبة للبلدان النامية والأعمال في أي مكان ، زيادة فرص العمل للمرأة والمعوقين.

---

(١) د/ طارق عبد الرؤف عامر: الإدارة الإلكترونية: نماذج معاصرة- مرجع سابق / ص٢٩.

٦- البيئة الالكترونية: استغلال تقنية المعلومات أداء لحماية البيئة، والإفادة المستدامة من الموارد الطبيعية.

٧- الزراعة الالكترونية: ضمان نشر المعلومات بانتظام باستخدام تقنية المعلومات والاتصالات، فيما يتعلق بالزراعة، تربية المواشي ومصائد الأسماك والغابات والأغذية، لتيسير النفاذ إلى المعارف والمعلومات ذات الصلة لاسيما بالنسبة للمناطق الريفية.

٨ - العلم الالكتروني: تشجيع النشر الالكتروني، تعزيز وتوفير التوصيل بالانترنت من نوعية سريعة ويعتمد عليها وفي مقدور الجميع لكل الجامعات ومعاهد البحوث دعمًا لدورها التنموي الحيوي في إنتاج المعلومات والمعرفة وفي التعليم والتدريب.

فبدون التحول إلى مجتمع معلوماتي فإنه من الصعوبة الارتفاع بالمستوى الصحي ورفاهية مستوى المعيشة والتعليم والحصول على إنتاج زراعي وصناعي كاف، ويمكن استخدام المعلوماتية لمحاربة الفقر.

*** والخلاصة أن البنية التحتية التقنية تنقسم إلى:**

أ - **البنية التحتية الصلبة للأعمال الإلكترونية:** وتتمثل في كل التوصيلات الأرضية والخلوية عن بعد وأجهزة الحاسوب والشبكات وتكنولوجيا المعلومات المادية الضرورية لممارسة الأعمال الإلكترونية وتبادل البيانات إلكترونيا.

فالإدارة الالكترونية تتطلب وجود مستوى مناسب إن لم نقل عالٍ من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى.

ب - **البنية التحتية للأعمال الإلكترونية:** وتشمل مجموعة الخدمات والمعلومات والخبرات وبرمجيات النظم التشغيلية

للشبكات وبرمجيات التطبيقات التي يتم من خلالها إنجاز وظائف الأعمال الإلكترونية[1].

ج - **شبكات الاتصال: وأهم هذه الشبكات:**

- **شبكة الانترنت: (internet):** وهي عبارة عن شبكة عملاقة من الحواسيب المتشابكة حول العالم وتربط المجتمعات بكل قطاعاتها ونشاطاتها المختلفة، تمكن مستعمليها من الوصول إلى المعلومات المختلفة عن طريق هذه الحواسيب.
- **الشبكة الداخلية أو الانترانت: (Intranet):** هي شبكة اتصال خاصة تستخدم الموارد المتاحة للانترنت بغية توزيع المعلوميات داخل المؤسسة، ويمكن لمجموعات خاصة فقط من الوصول إليها.
- **الشبكة الخارجية أو الإكسترانت: (Extranet):** وهي امتداد للشبكة الداخلية بحيث تسمح لمجموعات خارجية والتي لها علاقة بطبيعة نشاط المؤسسة (كالموردين، الزبائن، وأطراف أخرى) بالاطلاع على المعلومات التي يتم عرضها بواسطة الانترانت.

وما يجب الإشارة إليه، هو أن شبكتي الإنترانت الإكسترانت تستخدم تكنولوجيا المعلومات للانتقال بالمؤسسة إلى مستوى العمل بالإدارة الإلكترونية في بيئتها الداخلية، وفي إدارة علاقاتها مع بيئتها الخارجية، ففي الوقت الذي تربط شبكة الإنترانت أوصال المؤسسة في الداخل فإن شبكة الإكسترانت تستخدم لبناء روابط اتصالات إلكترونية مباشرة وفورية مع الزبائن من جهة والمجهزين من جهة أخرى[2].

رابعاً: المتطلبات الأمنية:

تعد مسألة أمن المعلومات من أهم معضلات العمل إلكترونيا؛ بمعنى أن المعلومات والوثائق التي يجرى حفظها وتطبيق إجراءات المعالجة والنقل عليها إلكترونيا لتنفيذ متطلبات العمل يجب الحفاظ على أمنها، حيث يجب توفر الأمن

---

(١) نجم عبود نجم: الإدارة الإلكترونية (الإستراتيجية و الوظائف و المشكلات) دار المريخ، المملكة العربية السعودية،٢٠٠٤م ، ص٥٩.

(٢) سعد غالب ياسين: الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، مرجع سابق، ص ٦٨-٦٩.

الالكتروني والسرية الإلكترونية على مستوى عال لحماية المعلومات الوطنية والشخصية ولصون الأرشيف الإلكتروني من أي عبث والتركيز على أمن الدولة أو الأفراد إما بوضع الأمن في برمجيات البرتوكول للشبكة أو باستخدام التوقيع الإلكتروني أو بكلمة مرور(١).

ولتحقيق أمن المعلومات وتقليص التأثيرات السلبية على استخدام شبكة الانترنت فإن الإدارة الإلكترونية تتطلب القيام ببعض الإجراءات منها(٢):

- وضع السياسات الأمنية لتقنيات المعلومات بما فيها خدمة الانترنت.
- تبني إستراتيجية وطنية لأمن المعلومات بحيث يضمن تعاون أجهزة القطاعين العام والخاص.
- وضع القوانين واللوائح التنظيمية التي تحد من السطو الإلكتروني وانتهاكات خصوصية المعلومات في الإدارة الإلكترونية.

وهناك عدة متطلبات أخرى لحماية أمن نظم المعلومات وهي:

- يجب على الإدارة العليا في المؤسسة دعم أمن نظم المعلومات لديها، وأن تكل هذه المسؤولية لأشخاص محددين.
- تحديد الحماية اللازمة لنظم التشغيل والتطبيقات المختلفة.
- تحديد آليات المراقبة والتفتيش لنظم المعلومات والشبكات الحاسوبية.
- الاحتفاظ بنسخ احتياطية لنظم المعلومات بشكل آمن.
- تشفير المعلومات التي يتم حفظها وتخزينها ونقلها على مختلف الوسائط.

والخلاصة: أنه ينبغي توفير الأمن الالكتروني والسرية الالكترونية على مستوى عال لحماية المعلومات الوطنية والشخصية ولصون الأرشيف الالكتروني من أي عبث والتركيز على هذه النقطة لما لها من أهمية وخطورة على الأمن القومي والشخصي للدولة أو الأفراد وذلك إما بوضع الأمن في برمجيات ـ بروتوكول الشبكة ـ أو باستخدام التوقيع الالكتروني أو بكلمة المرور(٣).

---

(١) إيهاب خميس أحمد المير: مرجع سابق، ص٣٥

(٢) المرجع السابق ص ٣٥ - ٣٦.

(٣) المرجع السابق / ص ٣٥.

المبحث الثاني

معوقات تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية

تعتبر التقنية الإلكترونية أحد الموارد الأساسية للمنظمات للتأقلم مع طبيعة العصر الحالي، إلا أن الدول العربية تواجه مجموعة من القيود والمعوقات التي تعرقل عملية الاستثمار الفعال للتقنية الحديثة ، حيث أن كثيراً من الإدارات فيها تعاني من العديد من السلبيات والتي تتمثل في كثرة الإجراءات الروتينية ، وضعف التنسيق بين الوحدات الإدارية ، وعدم مواكبة المستجدات الحديثة في مجال التقنية .

في حين يرى البعض أن على الدول النامية تبني أسلوبا جديدا للتفكير والقيادة ؛ لضمان الوصول بالإدارة الإلكترونية إلى كامل إمكانياتها باعتبار أن هذه الدول تواجه تحديات كبرى تحول دون الاستفادة منها[١] .

أولاً: المعوقات الإدارية:

يشير البعض إلى أن بعض الدول وخاصة الدول النامية تتخذ بعض الأساليب الإدارية التقليدية كالأسلوب البيروقراطي نموذجا للعمل بها، وهذه الأساليب لا تتناسب مع متطلبات الإدارة الإلكترونية، على أنه بالرغم من أن بعض المنظمات أعادت هيكلة نفسها بطرق مبتكرة لتتماشى مع التطورات في العصر الرقمي إلا أن الغالبية العظمى منها مازالت تعتمد على الهياكل الهرمية التقليدية والتي تقف عقبة في تطبيق التقنيات الحديثة والاستفادة من معطياتها في تطوير منظماتها[٢] .

ولقد أظهرت نتائج بعض الدراسات إلى وجود معوقات جديدة قد تعرقل التحول نحو الإدارة الإلكترونية ومن أهمها :ضعف الوعي الاجتماعي، ونقص التمويل والكفاءات البشرية،والمعلومات، والتكنولوجيا، وتخلف التشريعات.

---

(١) ديفيد بروان: الحكومة الالكترونية والإدارة العامة – المجلة الدولية للعلوم الإدارية ، مجلد ١٠ – عدد ١ – ص٨٧ – ١١١ – ٢٠٠٥م.

(٢) أحمد محمد غنيم: الإدارة الالكترونية: آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل – المنصورة، المكتبة العصرية ٢٠٠٤م ص ٣٤٢.

وإدراك مثل هذه المعوقات يساعد على تشخيصها وتقويمها وتحديد سبل مواجهتها وعلاجها[1].

* ومن أبرز المعوقات الإدارية ما يلي:

أ- **الرؤية والهدف**: إن معرفة الرؤية مهمة خصوصاً عندما تكون المنظمة في حالة انتقالية، فالعاملين بحاجة إلى معرفة الأهداف الرئيسية للمنظمة خصوصا رسالتها ورؤيتها ، لأن لهذه الرسالة والرؤية تأثيرها على المنظمة حاضرا ومستقبلا[2].

ويؤكد دركر: بأن التغير في المنظمات يستدعي أن تكون قواعدها أكثر متانة، كما أن هناك حاجة للاستمرارية في ما يتعلق بأسس المؤسسة: رسالتها وقيمها ، وتعريفها للأداء والنتائج[3].

ويضيف آخر: أن تغيير ثقافة المنظمة للأفضل يمثل تحدياً حقيقياً، وعلى الإدارة الفاعلة تحمل مسؤولية التواصل والاتصال مع بيئاتها الداخلية والخارجية، ففي إطار البيئة الداخلية ينبغي أن توصل الآتي إلى أعضائها :

١- معلومات عن أداء المنظمة الحالي .

٢- رسالة المنظمة الحالية والمستقبلية وكذلك أهدافها وتطلعاتها الحالية والمستقبلية .

٣- رؤية واضحة عما ستكون عليه المنظمة في المستقبل وما ينبغي عليها إنجازه وأساليب تحقيق ذلك.

٤- معلومات عن التقدم الذي حققته المنظمة على مدى سنوات عملها[4].

---

(١) نائل عبد الحافظ العواملة: نوعية الإدارة والحكومة الإلكترونية في العالم الرقمي دراسة استطلاعية - مجلة الملك سعود ، مجلد ١٥ ، ص٢٨٤ .

(٢) بشير عباس العلاق: الإدارة الرقمية المجالات والتطبيقات - أبو ظبي/ مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستشارية - الطبعة الأولى ٢٠٠٥م ص ٧٦- ٧٧.

(٣) بيتر دركر: تحديات الإدارة في القرن الواحد والعشرين - ترجمة: الملحم إبراهيم علي - الرياض : معهد الإدارة العامة ٢٠٠٤م ص٩٤.

(٤) بشير عباس العلاق: الإدارة الرقمية المجالات والتطبيقات - مرجع سابق ص٧٦.

ب - التخطيط:

يعد التخطيط من العمليات الإدارية المهمة، فالتخطيط يساعد المنظمات على اتخاذ القرارات الإستراتيجية في الإدارة وبالتالي إعطاء صورة واضحة للمستقبل والإعداد الجيد له، مما يساعدها على إحداث التغيرات الإيجابية وذلك عن طريق تحديد الأهداف المراد تحقيقها بكل دقة والعمل في ضوئها ، فالتخطيط يعد أساس نجاح كل عمل ، فالعمل المخطط له يفوق العمل العشوائي ويستطيع أن يقود المنظمات إلى التميز والنجاح ومسايرة كل جديد دون تردد أو خوف[1] .

حيث يشير جيمس روبنسون و دانا روبنسون: إلى أنه يجب أن يتم التغيير من خلال رؤية واضحة ومفهومة من خلال منهج متكامل يبدأ بالتخطيط حتى يصل إلى التطبيق[2] .

ومن جهة أخرى، تواجه عملية التخطيط معوقات ومن أبرز تلك المعوقات ما يلي:

١ - ضآلة أو ندرة المعلومات والبيانات الإحصائية الضرورية .

٢- النقص في الكوادر البشرية المتخصصة.

٣- البيروقراطية والتعقيدات الإدارية.

وبالرغم من أهمية التخطيط وما يحققه من مزايا للمنظمات، إلا أن معظم المنظمات تعاني من العشوائية في التخطيط وعدم الاعتماد على خطط واستراتيجيات محكمة تساعدها على مواجهة التحديات والتغيرات المتسارعة في جميع المجالات واستيعاب التكنولوجية الحديثة.

وكذلك عدم وجود خطة معلوماتية شاملة يستطيع الجميع السير بموجبها، وعدم وجود خطه شاملة موحدة لنشر الثقافة المعلوماتية على جميع المستويات.

---

(١) رفاعي محمد رفاعي: الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، الناشر: دار الهاني للطباعة، مصر، ١٩٩٩م، ص١٣٩.

(٢) دانا جاينس روبنسون ، وجيمس روبنسون : التغير : أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج - القاهرة : مركز الخبرات المهنية للإدارة ٢٠٠٠م ص٢٢.

ومن جهة أخرى أصبح من الضروري على المنظمات الاستعداد للدخول إلى عصر المعلومات والاستفادة من التقنيات المتاحة، والإسراع في رسم الخطط اللازمة للتحول إلى العمل في البيئة الإلكترونية الجديدة.

كما ينبغي أن يكون هناك تخطيط استراتيجي لتكنولوجيا المعلومات في المنظمات لكي تتمكن من تطوير ميزتها التنافسية والحفاظ على مركزها، ولتحقيق هذا الهدف يجب أن تقوم المؤسسات بالتفكير الإبداعي ويتضمن ذلك بيئة العمل الحالية وأهداف وإستراتيجيات المنظمة، وفهم قدرات النظام الحالي والتطلع لكيف يمكن لنظم المعلومات أن تنتج مميزات مستقبلية للمنظمة.

ومن هنا فإنه من الضروري أن تهتم إدارة أي مؤسسة مهما كان نوعها بدراسة موقفها الحالي وماذا تريد أن تحقق في المستقبل القريب والبعيد، وتختار أنسب الطرق التي يمكن أن توصلها إلى ذلك وهذا كله لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال عملية التخطيط، وإذا نظرنا من الوجهة العملية نجد أن التخطيط يسبق منطقياً باقي الوظائف الإدارية الأخرى، فالتخطيط يتضمن التحديد الواضح والدقيق للأهداف التي يتبغي أن توجه إليها جهود المنظمة والكيفية التي يمكن أن تتحقق بها[(١)].

ج-معوقات تتعلق بالإجراءات والأساليب الإدارية:

تشكل البيروقراطية والإجراءات الروتينية لدى عدد كبير من المنظمات عائقاً رئيسياً عند تطبيق مفهوم الإدارة الإلكترونية، والتي تقوم باعتبارها منهج إداري حديث على تبسيط الإجراءات وكافة المعاملات الإدارية، والعمل على أساس من الشفافية والمساواة.

ومن ناحية أخرى يرى البعض ضرورة أن تعد المنظمة نفسها لتستفيد من الفرص التي من الممكن أن تتيحها لها تقنيات تكنولوجيا المعلومات، وإذا ما كيفت المنظمة تصميمها البنائي وعملياتها الإدارية بحيث تتوافق مع تكنولوجيا المعلومات فسيكون من الممكن إدراك التأثير الكامل لهذه التكنولوجيا، وبالتالي رفع مستوى الكفاءات وتحسين الإنتاجية[(٢)].

---

(١) رفاعي محمد رفاعي: الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ـ مرجع سابق / ص١٣٩.

(٢) إيهاب خميس أحمد المير: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية – مرجع سابق / ص ٢٥.

وبالإضافة إلى ما سبق، يتوجب على المنظمات التخلص من تلك الإجراءات التقليدية، وإعادة هندسة الهياكل التنظيمية وجعلها هياكل مرنة تستوعب كل تغيير؛ للدخول بقوة إلى مجالات الحياة الإلكترونية .

كما أنه ينبغي على المديرين استخدام الحاسب الآلي لتبسيط إجراءات العمل، عن طريق إلغاء بعض الإجراءات المعقدة والروتينية، وتوفير إجراءات سريعة ودقيقة لتأدية العمل، والتخلص من بطء الأنظمة التقليدية والمركزية في إجراءات العمل(١).

د ـ نقص الدورات التدريبية:

حتمت التغيرات التكنولوجية السريعة على الدول تدريب أفرادها وتأهيلهم للتعامل الفعال مع معطيات العصر التقني، حيث أن التطور التقني السريع في الحاسب الآلي من أهم العوامل التي وضعت الكثير من التحديات أمام العديد من الإداريين لاستيعاب هذا التطور.

وهناك جملة من التحديات حول عملية التدريب، وهي كما يلي:

١- عدم وجود التمويل الكافي للتدريب وإعادة التأهيل.

٢- عدم توفير الوقت الكافي وتخصيصه بحيث يتم التدريب في نهاية الدوام الرسمي أو مكان العمل مما يسهم في تشتيت اهتمام المتدربين.

٣- لا يتم التدريب بموجب خطة وإنما بشكل عشوائي.

ثانياً: المعوقات التقنية:

لقد أحدثت تكنولوجيا المعلومات المعاصرة تقدما واضحا في العديد من الدول المتقدمة وكان لها دور إيجابي على شعوبها، فعن طريق هذه التقنية وتطبيقاتها يمكن وضع المنظمات في موقع تنافسي عن طريق توظيفها في إداراتها ومؤسساتها، وبالمقابل يلاحظ على الدول النامية أنها لم تستطيع الاستفادة من إمكانيات التقنية ؛ وذلك بسبب وجود معوقات تقنية تقف عائق في سبيل أي

---

(١) أحمد محمد غنيم : الإدارة الالكترونية : آفاق الحاضر وتطلعات- مرجع سابق/ ص٢٠٧.

تقدم في المجال المعلوماتي من أهمها ضعف مستوى البنية التحتية للاتصالات والمعلومات.

كما أن ضعف البنية الأساسية لنظم المعلومات والاتصالات وضعف كفاءتها التشغيلية من أهم المعوقات التي تواجه تحول المنظمات نحو البيئة الإلكترونية(١).

وهناك مجموعة من المعوقات التقنية التي تعيق الاستفادة من تطبيقات الإدارة الإلكترونية، وقد حددها البعض في:

١- عدم وجود بنية تحتية متكاملة على مستوى الدولة مما يعرقل تطبيق الإدارة الإلكترونية في مؤسساتها.

٢- اختلاف القياس والمواصفات بالأجهزة المستخدمة داخل المكتب الواحد مما يشكل صعوبة بالربط بينها.

٣- عدم وجود وعي حاسوبي ومعلوماتي عند بعض الإداريين(٢).

ويمكن القول أن من أهم أسباب محدودية استخدام الانترنت في المصالح الحكومية ما يلي:

١- عدم إنجاز البنى التحتية والشبكات المطلوبة للاتصالات .

٢- قلة الوعي بما تتيحه الشبكة من فرص معرفية وبحثية واستشارية(٣).

٣- محدودية انتشار واستخدام أجهزة الحواسيب في المجالات الحياتية المختلفة .

٤- ارتفاع كلف الاشتراك أحيانا .

---

(١) محمد صدام جبر : الموجه الإلكترونية القادمة : الحكومة الإلكترونية مجلة الإداري ،عدد ٩١، ص ٢٠١ - ٢٠٠٢م.

(٢) علاء عبد الرازق محمد السالمي ، حسين علاء عبد الرازق السالمي: شبكات الإدارة الإلكترونية - ط١ ص ٢٣٧-٢٣٨ عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ٢٠٠٥م.

(٣) منصور فرح: التجارة الإلكترونية في الوطن العربي: الوضع الراهن والآفاق المستقبلية، بحث مقدم لندوة العلوم والتكنولوجيا في الوطن العربي: الواقع والطموح (٣٨٧- ٤٠٣) عمان ٣٠- ٣١ / ١٠/ ٢٠٠١م، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة العربية الأولى ٢٠٠٣م ص ٣٩٠.

٥- معوق اللغة: خاصة وأن معظم الموارد والمعلومات الموجودة على الشبكة هي باللغة الانجليزية ، يقابل ذلك قلة في المواقع العربية المتوفرة فيها(١).

ومما هو جدير بالذكر في هذا الصدد: أن قضية توفير بيئة إلكترونية آمنة، وحماية المعلومات والمحافظة على سريتها باتت تشغل الكثير من المنظمات، فالأمن المعلوماتي والفيروسات والاختراقات بكافة أشكالها أصبحت خطراً يهدد كثير من المنظمات، ويمكن توضيح هذه المعوقات بشيء من التفصيل فيما يلي:

أ- الأمن المعلوماتي:

أدى الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات، وزيادة شبكات الاتصالات والمعلومات بشكل مذهل في الآونة الأخيرة ، إلى إيجاد أنظمة وأساليب تحمي المعلومات من الاختراق والتخريب بأي شكل من الأشكال.

ومن ناحية أخرى فكلما ازداد استخدام الحاسب الآلي زادت الحاجة إلى حماية المعلومات المخزونة فيه، وأصبح أمن المعلومات رسالة مهمة للشركات والأفراد، حيث واجهوا الحاجة إلى حماية الخصوصية للفرد وتحديد الوصول إلى البيانات ومنع الاختراقات(٢).

وعنصر الأمن والثقة يعد من أهم العناصر في أي تعامل إلكتروني.

وقد أشارت بعض الدراسات إلى أهم مرتكزات الحماية التكاملية لخصوصية المعلومات في البيئة الرقمية وهي كالتالي:

١- البعد التقني ويتضمن ذلك توفير أدوات حماية تقنية تتيح للمستخدم التعامل مع البيئة الرقمية بقدر من الثقة والأمن.

---

(١) طارق عبد العال حماد: التجارة الإلكترونية: المفاهيم - التجارب - التحديات - الأبعاد التكنولوجية والمالية والتسويقية والقانونية، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣م ص ٦٩، د/ محمد المتولي: إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ضمن أبحاث المؤتمر العلمي الأول " الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية " المنعقد بأكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣م، ص ٨٧.

(٢) علاء عبد الرازق محمد السالمي ، حسين علاء عبد الرازق السالمي: شبكات الإدارة الإلكترونية - مرجع سابق، ص ١٥٣.

٢- البعد القانوني ويتمثل في توفير التشريعات اللازمة لتنظيم مسائل الحماية(١).

٣- البعد التوعوي للحماية ويتضمن تثقيف وتوعية الإفراد بالمخاطر التي تتعرض لها البيانات والتعرف على أهم الوسائل اللازمة لضمان حمايتها(٢).

ب- الاختراق :

والمُختَرِق يعرف بأنه هو " شخص لديه القدرة على التعامل مع أنظمة الحاسب الآلي والشبكات بحيث تكون له القدرة على تخطي أي إجراءات أو أنظمة حماية اتخذت لحماية تلك الحاسبات أو الشبكات "(٣).

والاختراق ثلاثة أنواع : اختراق الأجهزة، اختراق الموقع، اختراق البريد(٤).

ومن جهة أخرى، لابد من التأكيد على قضية أساسية وهى حماية المعلومات المنظمة وإستراتيجيتها والحفاظ عليها والتعامل معها بشكل سري ووفق ضوابط محددة وذلك لحمايتها من الاختراقات ، ومن المتطلبات اللازمة لتحقيق هذا الغرض ما يلي:

١ **الأمن** :وهى حماية قاعدة البيانات من التخريب والاختراق.

٢ **التكامل** : وهي حماية أجهزة الحواسيب والنظم المتصلة بها من الأخطار الخارجية .

---

(١) الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق العملي: بحث مقدم إلى مؤتمر الحكومة الإلكترونية السادس " الإدارة العامة الجديدة والحكومة الإلكترونية " الذي تنظمه المنظمة العربية للتنمية الإدارية دبي ٩-١٢ ديسمبر ٢٠٠٧م د/ على لطفي / رئيس مجلس الوزراء الأسبق ٢٠٠٧م.

(٢) علاء عبد الرازق السالمي ، وخالد البراهيم السليطي: الإدارة الإلكترونية - عمان : دار وائل للنشر والتوزيع ٢٠٠٨ م ص٣٠٥، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق العملي: بحث مقدم إلى مؤتمر الحكومة الإلكترونية السادس " الإدارة العامة الجديدة والحكومة الإلكترونية " الذي تنظمه المنظمة العربية للتنمية الإدارية دبي ٩-١٢ ديسمبر ٢٠٠٧م د/ على لطفي / رئيس مجلس الوزراء الأسبق ٢٠٠٧م.

(٣) منير محمد الجنبيهي : أمن المعلومات الإلكترونية - الإسكندرية : دار الفكر الجامعي ٢٠٠٦م ص٢٨.

(٤) المرجع السابق ص٢٧.

٣- السرية: وتعني عدم إفشاء المعلومات من قبل المستفيدين من النظام وتطبق عليهم النصوص القانونية في حالة مخالفة ذلك.

٤- التزامن: وهو ضمان استمرار دقة المعلومات عند إجراء التحديثات عليها(١).

ج- تقنيات الحماية:

هناك عدة تقنيات حديثة تتخذ لحماية ممتلكات المنظمة من معلومات وبرامج، وبالتالي تساعد على تحقيق الأمن المعلوماتي وزيادة الثقة في كافة التعاملات الإلكترونية ومنها :

١- جدار الحماية:

وهو عبارة عن نظام حماية أمنية عن طريق بناء بوابة أو حاجز عازل بين الشبكات الداخلية وشبكة الانترنت(٢).

كما أن تقنية جدار الحماية تستطيع أن تقوم بالعديد من الأمور كما يلي:

* فرض السياسية الأمنية، فجدار الحماية أشبه بشرطي المرور فيما يخص استفادة المستخدمين من خدمات الانترنت فيسمح بهذه الخدمات أو يمنعها تبعا للسياسة الأمنية للشركة .

* تسجيل وقائع الاستخدام بدقة طالما أن كل الرسائل والأوامر تمر به عند خروجها إلى الانترنت أو قدومها منها .

* الحد من درجة تعرض الشبكة للأخطار

٢- التشفير (التعمية) :

مفهوم التشفير (التعمية): يرى أحد الباحثين أن التشفير يعد أحد النظم الأساسية التي تحقق تأمين وحماية كل أعمال ومعاملات الإدارة الالكترونية(٣).

---

(١) المرجع السابق ص٣٢.

(٢) حسن شحاتة، وزينب النجار: معجم المصطلحات التربوية والنفسية - مراجعة: حامد عمار ٢٠٠٣م ط١ القاهرة : الدار المصرية اللبنانية ص١٦٣.

(٣) أحمد محمد غنيم : الإدارة الالكترونية : آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل. المنصورة.المكتبة العصرية ٢٠٠٤م/ ص ٣٢١.

ويمكن من خلال التشفير التغلب على العديد من الأخطار الآتية:

أ- محاولات تعديل البيانات المنقولة بالشبكة.

ب- تأخير إيصال بعض الرسائل ،وتغيير محتوياتها.

ج- تغيير كلمات السر الخاصة بالمستفيدين .

د- انتحال شخصية المستخدم الحقيقي .

٢- التوقيع الإلكتروني:

يُعرَّف التوقيع الإلكتروني بأنه:" عبارة عن مجموعة من البيانات قد تأخذ هيئة حروف أو أرقام أو رموز مدرجة بشكل إلكتروني أو رقمي وله طابع منفرد مما يسمح بتحديد شخصية الموقع عن غيره "(١).

أو هو عبارة عن إشارات أو رموز ، أو حروف مرخص بها من جهة مختصة باعتماد التوقيع الإلكتروني ، ومرتبطة ارتباطا وثيقًا بالتعرف القانوني وتسمح بتمييز شخصية صاحبها وتحديد هويته وتتم دون غموض وعن رضاه بهذا التعرف.

ولقد انتشرت تلك التقنية انتشارا كبيرا في العصر الحالي كنتيجة حتمية لتزايد الثورة المعلوماتية وبالتالي ظهور الحاجة إلى الأمن المعلوماتي ، حيث توفر تلك التقنية درجة عالية من التأمين والحماية والخصوصية عند تنفيذ معاملات الإدارة الإلكترونية(٢).

والتوقيع الإلكتروني يوفر ذات القدرة من الثقة والأمان التي يوفرها التوقيع التقليدي بل ربما بدرجة أفضل، فهو يسمح بإنجاز المعاملات بسرعة تفوق كثيرا التوقيع التقليدي عن طريق مجموعة من الإجراءات يعبر عنها اختصاراً (بالكود) رقم أو رمز أو شفرة.

كما أنه مع زيادة التوسع في استخدام تقنيات الحاسبات وشبكات المعلومات ازداد قلق الدول من مخاطر تأثير التقنية على المعلومات وخصوصيات

---

(١) محمد الصيرفي: الإدارة الإلكتروني -الإسكندرية : دار الفكر الجامعي ٢٠٠٦م / ص٣٦٤.

(٢) أحمد محمد غنيم: الإدارة الالكترونية: : آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل - مرجع سابق ص ٣٢٦.

الأفراد، لذا لابد من اتخاذ التدابير اللازمة لسن التشريعات والقوانين الدولية الكفيلة بتوفير الأمن المعلوماتي وتوفير بيئة إلكترونية آمنة.

ثالثاً: المعوقات البشرية:

تعد العناصر البشرية من أبرز العناصر التي تقود مجتمعاتها إلى تحقيق التقدم والرقي في مختلف المجالات[١]، إلا أن النقص في عدد الأفراد المؤهلين للتأقلم مع البيئة الرقمية، أصبح أمر تعاني منه أغلب الدول، وبالأخص الدول النامية.

فالنقص في الموارد البشرية المؤهلة للتعامل مع العصر الرقمي يعد معوقاً يواجه المؤسسات عند ممارستها للتكنولوجية الحديثة.

ومن أبرز تلك المعوقات البشرية ما يلي:

أ- الأمية المعلوماتية:

وتعرف الأمية التكنولوجية بأنها عبارة عن: جهل عدد غير قليل من أفراد المجتمع بالتطورات التكنولوجية الحديثة وعدم معرفتهم التعامل معها واستخدامها[٢].

ويرى البعض أن المجتمع العربي يعاني من أمية في التعامل مع الحاسب الآلي، والقضاء عليها يحتاج لتضافر الجهود من المؤسسات الحكومية والخاصة لإبراز أهمية الحاسب الآلي ودوره في نهضة الأمم، وهناك العديد من الأسباب التقنية والعلمية لهذا الغياب منها:

١ـ التباين من نظام لآخر مما يصعب مهمة تبادل الرسائل والملفات.

٢ـ الجهل نتيجة لعدم متابعة التطورات في مجال الحاسب الآلي[٣].

---

(١) سعد غالب ياسين: الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، مرجع سابق، ص٢٥.

(٢) عامر إبراهيم قنديلجي، وإيمان فاضل السامرائي: تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها ط ١ عمان: مؤسسة الوراق للنشر ٢٠٠٢م ص ٥٤.

(٣) منصور فرح: التجارة الإلكترونية في الوطن العربي: الوضع الراهن والآفاق المستقبلية، بحث مقدم لندوة العلوم والتكنولوجيا في الوطن العربي: الواقع والطموح (٣٨٧-٤٠٣) عمان ٣٠-٣١/١٠/٢٠٠١م، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة العربية الأولى٢٠٠٣م ص ٣٩٠.

٣ـ البنية التحتية للشبكات المحلية وأنظمة الاتصالات ضعيفة هزيلة، نظرا لقدم المواصلات الهاتفية أو الأنظمة المستخدمة، أو لعدم وجود خادمات قوية مناسبة، أو لعدم وجود صيانة أو تحديث مستمر للشبكة.

٤ـ عدم وجود مراكز بحوث عربية موثقة أو اعتمادها كمصدر متجدد للمعلومات على المستوى الإقليمي.

٥ـ التجاهل لهذه الثورة خوفاً من سلبياتها[١].

ويتطلب ذلك وضع الحلول المناسبة للتغلب على الأمية المعلوماتية، ومن أهم تلك الحلول ما ذكرته بعض الدراسات فيما يأتي:

١ـ نشر المعرفة التكنولوجية تتطلب تضافر الجهود من قبل جهات عدة.

٢ـ مواكبة التطورات الحاصلة في مجال تكنولوجيا المعلومات[٢].

٣ـ لابد من التأكد بأن تكنولوجيا المعلومات وفي مقدمتها الحواسيب ليست غاية في حد ذاتها، بل إنها وسيلة لتحقيق غاية أو غايات أخرى هي التطور والتقدم[٣].

ب - العائق اللغوي:

من القيود التي تحد حالياً من انتشار استخدام الشبكة في العالم العربي هو قيد اللغة فلابد لمن يستخدم الشبكة أن يتقن اللغة الإنجليزية، ولا يمكن أن يستغني المستخدم العربي تماما عن معرفة اللغة الإنجليزية حيث أنه حتى الآن ما يزيد عن ٩٥٪ من المعلومات المنشورة هي معلومات باللغة الإنجليزية[٤].

---

(١) علاء عبدالرازق السالمي، وخالد البراهيم السليطي: الإدارة الإلكترونية ـ مرجع سابق ص٢٧٢ - ٢٧٤.

(٢) نادية حبيب أيوب: نموذج عام لنظام المعلومات الإستراتيجي - مجلة جامعة الملك سعود - العلوم الإدارية ١٩٩٦م/ مج ٢٨ / عدد ٤ / ص ٧٨.

(٣) عامر إبراهيم قنديلجي، وإيمان فاضل السامرائي: تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها، مرجع سابق ص ٥٦- ٥٧.

(٤) طارق عبد العال حماد: التجارة الإلكترونية: المفاهيم - التجارب - التحديات - الأبعاد التكنولوجية والمالية والتسويقية والقانونية، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣م ص ٦٩، د/ محمد المتولي: إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ضمن أبحاث المؤتمر العلمي الأول " الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية " المنعقد بأكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣م، ص ٨٧.

ج - مقاومة التغيير والخوف منه :

تعد مقاومة التغيير والتجديد من أهم المعوقات التي تواجه معظم المنظمات وذلك عندما يجهل الأفراد الهدف من التغيير وطبيعته وكذلك الخوف من فقدان مراكزهم ووظائفهم الحالية مما يجعلهم يقاوموا كل تغيير داخل منظماتهم.

ويعرف التغيير بأنه:" التحرك من الوضع الحالي الذي نعيشه إلى وضع مستقبلي أكثر كفاءة وفاعلية، وبالتالي فالتغيير هو تلك العملية التي نتعلم فيها ونكتشف الأمور بصورة مستمرة "(١) .

وهناك العديد من المعوقات التي تحد وتمنع حدوث التغيير ومن أهمها ما يلي :

١ـ التناقض بين حاجات التنظيم وأهدافه .

٢ـ التناقض بين حاجات الأفراد ورغباتهم .

٣ـ الصعوبة في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات ومهام العمل .

٤ـ عدم توفر درجة عالية من المرونة في بيئات الأعمال .

٥ـ صعوبة تحريك أو توجيه بعض القيم والأنماط السلوكية .

٦ـ عدم وجود تخطيط مسبق لاستغلال حدوث التغيير(٢).

رابعاً: المعوقات المالية :

إن مشروع مثل مشروع الإدارة الإلكترونية يحتاج إلى أموال ضخمة تتلاءم مع هذا الأسلوب التقني الحديث وتوفير كافة مستلزماته، لكن تعاني معظم المنظمات من النقص في الإمكانيات المادية اللازمة لمثل هذه المشاريع .

فمن أهم المعوقات التي تواجه تطبيق الإدارة الإلكترونية ضعف الدعم السياسي والمالي، لذا لابد من أن يدعم المشروع سياسيا من قبل القيادات العليا ويدعم ماليا ليؤمن له فرصة الاستمرار والتطور(٣) .

---

(١) دانا جاينس روبنسون ، و جيمس روبنسون : التغيير : أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج - القاهرة : مركز الخبرات المهنية للإدارة ٢٠٠١م / ص٢٠.

(٢) موسى اللوزي: التنمية الإدارية - ط ٢ عمان: دار وائل ٢٠٠٢م / ص٢٣٥.

(٣) محمد صدام جبر : الموجه الإلكترونية القادمة : الحكومة الإلكترونية ـ مجلة الإداري ،عدد ٩١، ص ٢٠٢ - [٢٠٠٢ .

ويرى البعض أنه من الضرورة مشاركة القطاع الخاص في الاستثمار والتمويل من تحسين للبنية التحتية للشبكات والاتصالات والقيام بعمليات صيانة الأجهزة، وإنشاء معاهد التدريب الخاصة بالحاسب الآلي[1].

وبناءاً على ما سبق، فإن الثورة المعلوماتية بكافة أشكالها وتطبيقاتها، فرضت أمام المنظمات على اختلافها تحديات كبرى؛ لذلك لابد من تنسيق الجهود والمبادرات المتفرقة لمناقشة تلك التحديات والعقبات التي قد تنشأ وإيجاد الحلول المناسبة، وتحديد رؤية مستقبلية وخطوات محددة لضمان نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية، ونشر الوعي الإلكتروني والاستفادة من تجارب الدول الناجحة والمتميزة في مجال التقنية، مع مواكبة التطورات التي يشهدها العالم في هذا المجا

* * *

(١) أحمد محمد غنيم : الإدارة الالكترونية: آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل- مرجع سابق ص٢٠٩.

المبحث الثالث
موقف الفقه الإسلامي من معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية

إن الإسلام كدين سماوي من لدن حكيم خبير، جاء ليذلل العقبات ويضع الآصار والأغلال عن الأمة، يأمر أتباعه بالتيسير وإزالة العقبات من كل طريق ليعم الخير البلاد والعباد.

ويفهم هذا من قول النبي صلى الله عليه وسلم في حديث أنس بن مالك رضي الله عنه:" يسروا ولا تعسروا وبشروا ولا تنفروا "(١).

فالنسبة للمعوقات الإدارية التي تقف عقبة في طريق تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية التي تعد من متطلبات العصر الذي نعيش فيه، والذي إن تخلفنا عن مواكبته أصبحنا في ذيل الأمم، وهذا مما يتنافى مع تعاليم الإسلام، فالإسلام ندب المسلمين إلى التقدم والرقي والأخذ بأسباب التقدم وهذا يفهم من قوله تعالى: {اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ }[سورة العلق: الآية ١]، وقوله تعالى:{ وَأَعِدُّواْ لَهُم مَّا اسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدْوَّ اللّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِن دُونِهِمْ لاَ تَعْلَمُونَهُمُ اللّهُ يَعْلَمُهُمْ وَمَا تُنفِقُواْ مِن شَيْءٍ فِي سَبِيلِ اللّهِ يُوَفَّ إِلَيْكُمْ وَأَنتُمْ لاَ تُظْلَمُونَ }[سورة الأنفال: الآية ٦٠].

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القائد والإداري المسلم مأمور بالتيسير على الرعية، وعدم إيقاعها في المشقة كما جاء في الحديث :" اللهم من وَلِيَ من أمر أمتي شيئا فرفق بهم فرفق به، ومن ولي من أمر أمتي شيئا فشق عليهم فشقق عليه " فعلى الإداري المسلم أن يعمل جاهداً على رفع المشقة عن الرعية وتذليل الصعاب والعقبات لها، كما أثر عن الفاروق عمر قوله:" لو ماتت شاة على شط الفرات ضيعة لخفت أن أسأل عنها "(٢).

---

(١) البخاري: باب ما كان النبي صلى الله عليه و سلم يتخولهم بالموعظة والعلم كي لا ينفروا (٦٩) (١/ ٣٨) مرجع سابق ، مسلم: في كتاب: الجهاد والسير ، باب: في الأمر بالتسير وترك التنفير ، بلفظ (يَسِّرُوا وَلاَ تُعَسِّرُوا وَسَكِّنُوا وَلاَ تُنَفِّرُوا) عن أنس بن مالك (٤٦٢٦) (٥/ ١٤١) مرجع سابق.

(٢) أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصبهاني: حلية الأولياء وطبقات الأصفياء - الناشر : دار الكتاب العربي - بيروت الطبعة الرابعة ، ١٤٠٥هـ ج٦ ص ١٣٨، يوسف بن حسن بن=

هذا في حق الحيوان فما بال الإنسان الذي كرمه الله على جميع خلقه.

وتطبيق نظام الإدارة الإلكترونية من الأمور والأعمال الحديثة التي فيها نفع للبشرية عامة وللمسلمين خاصة، لذا ينبغي أن تذلل في سبيل تطبيقه كل العقبات، خاصة الإدارية منها ليستفيد منه المسلمون، في تيسير أمور معاشهم والقضاء على مظاهر الفساد في مجتمعهم.

وبالنسبة للمعوقات التقنية، فالإسلام يأمر أتباعه ويدعوهم إلى سبر أغوار العلم والمعرفة وعدم الوقوف عند حدٍ معين من مراحل العلم، ويستفاد هذا ويفهم من قوله تعالى: {...... وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا }[سورة طه: ١١٤]، بل إن الإسلام يدعونا إلى أن نكون في المقدمة دائما لا في ذيل الأمم، وأن نكون رواد النهضة والتطوير والابتكار، وذلك انطلاقاً من قوله تعالى: { فَاسْتَبِقُواْ الْخَيْرَاتِ} [سورة البقرة: من الآية ١٤٨].

وإذا كانت المعوقات التي تقف دون تطبيق هذا النظام الذي يجلب السعادة للبشرية معوقات بشرية، فالمسلم ينبغي عليه دائماً أن يكون من وراء كل خير ومتصدياً لكل شر، بمعنى أن يكون مفتاحاً للخير مغلاقاً للشر وعليه أن يقوم بما يحقق السعادة لأمته حتى يكون من أحب الناس إلى الله تعالى كما جاء في الحديث: " أحب العباد إلى الله تعالى أنفعهم لعياله "(١)، وأن يكون الله في عونه كما جاء في الحديث: " وَاللَّهُ فِى عَوْنِ الْعَبْدِ مَا كَانَ الْعَبْدُ فِى عَوْنِ أَخِيهِ "(٢).

وإن من أبرز ما يواجه تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية من معوقات هي الأمية المعلوماتية، لذا يجب على الإداري المسلم أن يبحث عن العلم الذي يواكب

=عبد الهادي المبرد (المتوفى : ٩٠٩هـ) محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ص٦٢١ (تحقيق: عبد العزيز بن محمد بن عبد المحسن) الناشر : عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة النبوية، المملكة العربية السعودية الطبعة: الأولى، ١٤٢٠هـ/ ٢٠٠٠م.

(١) كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال (٤٤٩٥٣)(١٦/ ٣٧٢)، وحسنه الألباني في صحيح الجامع: حديث رقم (١٧٢).

(٢) مسلم : باب فضل الاجتماع على تلاوة القرآن وعلى الذكر (٧٠٢٨) (٨/٧١) مرجع سابق.

العصر الذي يعيش فيه، ويأخذ بكل أسباب التعلم الذي تجعله مؤهلاً لاستخدام الوسائل الإلكترونية الحديث والقدرة على التعامل معها.

فلا يليق بالمسلم أن يكون الناس في تقدم ويظل هو في ذيل القافلة، لا لشيء إلا لأنه كسلان وأنه ليس عنده الطموح والرغبة في التقدم الرقي، فهذه الأمية المعلوماتية لابد وأن تمحى من المجتمع المسلم ـ مجتمع العلم المعرفة، لأن أول ما نزل من القرآن قوله تعالى:

{ اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ }[سورة العلق: الآية ١].

ومن العوائق التي قد تقف أيضاً أمام تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية عائق اللغة، والحديث عنه لا يبعد كثيراً عما قبله، فأمة " اقرأ " مأمورة أن تتعلم كل ما ينفعها وتتعلم ما يجنبها المفاسد والأضرار، ومما ينفع هذه الأمة ويدفع عنها المفاسد معرفة لغات الآخرين للاستفادة من تجاربهم واختراعاتهم وكل ما يتوصل إليه الإنسان من علوم ومعرفة، فالحكمة ضالة المؤمن أنى وجدها فهو أحق الناس بها، فالإسلام لا يحرم الاستفادة مما يتوصل إليه الإنسان من علوم نافعة مهما كان معتقد هذا الإنسان، وقد كان النبي صلى الله عليه وسل يأمر أصحابه بتعلم لغات الآخرين فقد ثبت أن زيد بن ثابت رضي الله عنه قال:"قال لي رسول الله ﷺ " تأتيني كتب لا أحب أن يقرأها أحد فتحسن السريانية" قلت: لا، قال:" فتعلمها " فتعلمتها في سبعة عشر يومًا "(١).

ففي هذا الأثر النبوي ما يدل على وجوب تعلم ما يجلب النفع للأمة وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

---

(١) أخرجه أحمد في مسنده (حديث :٢١٦٢٧) (٥/ ٢٠٥) وقال محققه شعيب الأرنؤوط، إسناده صحيح ، و البيهقي في (السنن الكبرى)كتاب :الفرائض، باب : ترجيح قول زيد بن ثابت على قول غيره من الصحابة (حديث :١٢٥٥٦) (٦/ ٢١١) السنن الكبرى : أحمد بن الحسين البيهقي ، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ١٩٩٤م تحقيق محمد عطا ، والحاكم في المستدرك (حديث :٥٧٨١) (٣/ ٤٢٢) وقال :صحيح إن كان ثابت بن زيد سمعه من زيد بن ثابت ولم يخرجاه ووافقه الذهبي، الألباني (السلسلة الصحيحة) (حديث : ١٨٧) (١/ ١٨٦)، سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها: للألباني – الناشر: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض ـ الطبعة: الأولى (لمكتبة المعارف).

وإذا كان العائق الذي يقف أمام تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية عائق مالي، فإن الأمة مطالبة بالإنفاق في سبيل الله تعالى من أجل التقدم والرقي والاستعداد للمستقبل والاحتياط للأعداء ويفهم هذا من قوله تعالى: { وَأَعِدُّوا لَهُم مَّا اسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدْوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِن دُونِهِمْ لاَ تَعْلَمُونَهُمُ اللَّهُ يَعْلَمُهُمْ وَمَا تُنفِقُواْ مِن شَيْءٍ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يُوَفَّ إِلَيْكُمْ وَأَنتُمْ لاَ تُظْلَمُونَ }[سورة الأنفال: الآية ٦٠]، وعلى الحاكم المسلم أن يوفر الموارد المالية التي يضعها في مشروع تقدم الأمة ويخصص النفقات من بيت مال المسلمين من أجل جلب المصالح لهم ودفع المفاسد عنهم.

والحمد لله رب العالمين

الخاتمة

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده.

وبعد فقد انتهيت بحمد الله من الكتابة في موضوع:

"دور الإدارة العامة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"

وقد توصلت من خلال البحث في هذا الموضوع إلى النتائج التالية :

- تعد الإدارة الالكترونية من ثمار المنجزات التقنية في العصر الحديث، حيث أدت التطورات في مجال الاتصالات، وابتكار تقنيات اتصال متطورة إلى التفكير الجدي من قبل الدول والحكومات في الاستفادة من منجزات الثورة التقنية، باستخدام الحاسوب وشبكات الانترنت في انجاز الأعمال، وتقديم الخدمات للمواطنين بطريقة الكترونية، تسهم بفاعلية في حل العديد من المشكلات التي من أهمها التزاحم والوقوف لطوابير طويلة أمام الموظفين في المصالح والدوائر الحكومية، وكذلك شتى صور الفساد الإداري، لذلك جاءت الإدارة الالكترونية كرد فعل واقعي لاستخدام تطبيقات الحاسب الآلي في مجال الخدمات العامة لتطوير طرق العمل التقليدية على طرق أكثر مرونة وفعالية من ناحية، ومن ناحية أخرى الاستفادة من منجزات الثورة التقنية في توفير الوقت والجهد والتكلفة، واستخدام شبكة الانترنت في دعم التواصل بين الإدارة الحكومية وفروعها وبينها وبين المواطنين.

- أن الإدارة الإلكترونية: هي منظومة رقمية متكاملة تهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي من النمط اليدوي إلى النمط الإلكتروني، وذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت وبأقل التكاليف.

وهذا بطبيعة الحال يترتب عليه فوائد كالسرعة في إنجاز العمل والمساعدة في اتخاذ القرار بالتوفير الدائم للمعلومات بين يدي متخذي القرار مع خفض تكاليف العمل الإداري ورفع أداء الإنجاز وتجاوز مشكلة البعدين الجغرافي

والزمني ومعالجة البيروقراطية والرشوة أي إحداث إصلاحات في الهيكل الإداري بالمجتمع وتطوير آلية العمل ومواكبة التطورات إضافة لتجاوز مشاكل العمل اليومية مع وجود بنية تحتية معلوماتية آمنة وقوية ومتوافقة في ما بينها.

- أن الإدارة الإلكترونية: هي الانتقال من إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الالكتروني من أجل استخدام أمثل للوقت و المال و الجهد، و بمعنى آخر "فالإدارة الالكترونية" هي إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت أو الانترانت بدون أن يضطر العملاء من الانتقال إلى الإدارات شخصيا لإنجاز معاملاتهم مع ما يترافق من إهدار للوقت والجهد والطاقات.

فالإدارة الالكترونية تقوم على مفهوم جديد ومتطور يتعدى المفهوم الحديث "اتصل ولا تنتقل" و ينقله خطوة إلى الأمام بحيث يصبح "ادخل على الخط و لا تدخل في الخط وكتعريف أمثل وأشمل للإدارة الالكترونية هي: "إستراتيجية إدارية لعصر المعلومات، تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين و المؤسسات مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية والبشرية والمعنوية المتاحة في إطار إلكتروني حديث من أجل استغلال أمثل للوقت والمال والجهد وتحقيقاً للمطالب المستهدفة وبالجودة المطلوبة.

- الإدارة الالكترونية هي أحد الطرق الحديثة والمتطورة التي تتعامل بها حكومات الدول لاستخدام التقنية الحديثة لتزويد مواطنيها بأفضل الآليات وأسرع وأيسر الطرق؛ للوصول للمعلومات والخدمات الحكومية، كما تعطيهم فرصة أفضل للمشاركة بآرائهم واقتراحاتهم لدى المؤسسات الحكومية المتنوعة.

- تعتبر الإدارة الالكترونية هي إعادة ابتكار الأعمال والإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج المعلومات وتكاملها، وإمكانية الوصول إليها عن طريق موقع الكتروني، كما أن انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة ساهمت في تغيير النمط التقليدي للإدارة في توفير ووضع الخدمات المتعلقة أمام المواطنين، والإدارة الالكترونية تتمثل في استخدام تلك

التكنولوجيا؛ لمساندة فعالية الخدمات الحكومية وتعاملها مع المواطنين بطريقة أسهل وأحسن والوصول إلى أكبر قدر من المعلومات بإتاحتها عبر شبكات الانترنت وغيرها من وسائل الاتصالات للمواطنين.

- إن تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات جعل المؤسسات تستخدم التكنولوجيا في معاملاتها الداخلية والخارجية، ولكنها مرتبطة بوجود بنية تحتية أساسية من التكنولوجيا لتمكن المواطن من الحصول على المعلومات بأسرع وقت ممكن وبكفاءة وشفافية، فنظام الإدارة الالكترونية يطبق على المؤسسات الحكومية بغض النظر عن نوع نشاطها.

- الثورة المعلوماتية بكافة أشكالها وتطبيقاتها، فرضت أمام المنظمات على اختلافها تحديات كبرى؛ لذلك لابد من تنسيق الجهود والمبادرات المتفرقة لمناقشة تلك التحديات والعقبات التي قد تنشأ وإيجاد الحلول المناسبة، وتحديد رؤية مستقبلية وخطوات محددة لضمان نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية، ونشر الوعي الإلكتروني والاستفادة من تجارب الدول الناجحة والمتميزة في مجال التقنية، مع مواكبة التطورات التي يشهدها العالم في هذا المجال.

- أن الفساد الإداري موجود في كل بلدان العالم ولكن بنسب متفاوتة وتعتمد نسب قوته على إجراءات الحكومات في الوسائل التي تعتمدها في مكافحته، فضلاً عن ثقافة الشعوب وقدرتها على تطبيق القوانين وتفعيلها في العمل الإداري ومستوى روح المواطنة في الابتعاد عن الانتماءات الضيقة مثل الانتماءات الأسرية أو العشائرية وغيرها، ويجب أن تتضافر كل الجهود للحد من الفساد بشكل حاسم ومدروس ومنظم بوضع الخطط والقوانين والأنظمة بالشكل الذي يمكنها من السيطرة عليه ومكافحته من خلال الأجهزة الرقابية، وأن أحد الوسائل الذي سيساهم في تفعيل ورفع كفاءة أداء هذه الأجهزة، هو الانتقال من أنظمة الرقابة التقليدية إلى ممارسات الرقابة الالكترونية، لتحقيق سرعة الانجاز، وخفض التكاليف، ودقة النتائج باستخدام تكنولوجيا المعلومات لتغيير وتحديث أنظمة الاتصالات مع التشكيلات التنفيذية التي تعمل على رقابتها، وتوفير المعلومات المختلفة وتجنب الاتصال المباشر الذي يؤدي إلى الاحتكاك مع موظفي التشكيلات التنفيذية، فضلاً عن بناء قواعد

معلومات لدى أجهزة الرقابة لتوفر خزين من المعلومات عن التشكيلات التنفيذية تغطي حالات مختلفة عن أداء هذه التشكيلات يمكن العودة إليها عند الحاجة.

* * *

التوصيات

- تبني خيار الإدارة الإلكترونية.. حيث:" أصبحت الإدارة الإلكترونية ضرورة حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل دولة عصرية، تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية، ولا تتخلف عن نهضة المعلومات العالمية، وذلك لأن لهذا النظام من الإيجابياتخاصة في مجال المرافق العامة، وما تقدمه من خدمات، ما يجعل التحول إليه من الضرورات، إذ من شأنه سرعة الإنجاز، وتخفيض التكاليف وتبسيط الإجراءات، فضلاً عن تحقيق الشفافية في الإدارة ومكافحة الجرائم الوظيفية، والفساد الإداري ".

- تغيير الأدمغة قبل شراء الأجهزة: إن مشروع الإدارة الالكترونية هو مشروع تواصل كامل مع العميل أو المراجع، فانه يحتاج إلى ثقافة أخرى غير الثقافة التقليدية والمتمثلة في أن يذهب إلى المؤسسة الحكومية ويحاول أن يصل لأي موظف حتى يستطيع أن ينجز معاملته ، والتغيير الثقافي الاجتماعي هو التحدي الأكبر في مشاريع الإدارة الالكترونية وليس العنصر التقني، فالتكنولوجيا أصبحت سهلة وتقريبا في متناول الجميع واقتصادياتها جيدة ، وبالذات في عصر الانترنت ، وتطوير النظم والبرامج التكنولوجية وهي القضية الأسهل في ذلك ، لكن القضية هي قضية كيف نربط النظام التكنولوجي المعلوماتي بنظام مؤسسي متكامل فعال يؤدي أهدافه بصورة مباشرة للعميل؟ هذا التكامل يستدعي تغيرًا في الطرف الآخر في القضية وهو العنصر البشري والمؤسسة ككل وهو التحدي الأكبر في ذلك.

- إن إقامة مثل هذا المشروع يحمل في طياته الكثير من التغييرات على صعيد المنظمات والأقسام والشعب وإعادة توزيع المهام والصلاحيات، مما يستلزم تغييرًا في القيادات الإدارية والمراكز الوظيفية.

- إن قيام إدارة الكترونية يتطلب سن تشريعات وقوانين تنظم العلاقات بين الإدارات الحكومية من جهة وطالب الخدمة الالكترونية من جهة أخرى، لذا ينبغي ألاَّ يكون هناك إبطاء أو تأخير في سن التشريعات والقوانين التي تساهم في إيجاد مصداقية في التعامل مع الخدمات الالكترونية في عملية تبادل المعلومات.

- تشجيع النشر الالكتروني، وتعزيز وتوفير التوصيل بالانترنت وينبغي أن يكون من نوعية سريعة يعتمد عليها في إنتاج المعلومات والمعرفة وفي التعليم والتدريب.

- يجب على كل جهة أن يكون لها تواجد على شبكة الإنترنت سواء أكان هذا التواجد بسيطاً أو أكثر تفصيلاً، فالموقع البسيط قد يكتفي بتقديم معلومات أساسية عن الجهة وطبيعة عملها وبعض الأنظمة والنماذج وإجراءات الحصول على الخدمات والموارد، بينما يوفر الموقع الأكثر تفصيلا، إمكانية تنفيذ إجراءات مباشرة عن طريق الإنترنت.

- تواجد الإدارة على الإنترنت: إن مجرد وجود موقع للمنظمة أو الهيئة الحكومية على الإنترنت يشرح طبيعة عملها وما تقدمه من خدمات، وتقديمه لتلك الخدمات إلكترونياً – كلما أمكن – هو نجاح بحد ذاته وهو أحد المبادئ الأساسية لمشروع الإدارة الإلكترونية.

- جاذبية الموقع: ينبغي أن تكون مواقع الإنترنت للجهات الحكومية سهلة الاستخدام والتصفح، وأن تقدم المعلومات والخدمات التي يحتاجها المستخدم أو الزائر، وأن يتم تحديثها باستمرار.

- استخدام مقاييس نوعية لمعرفة مدى رضا الزوار – المتعاملين مع الإدارة الإلكترونية – عن الموقع والتطوير المستمر للحصول على أفضل النتائج.

- ينبغي التأكد من توافر الموارد الملائمة سواء على المدى الطويل أو القصير، وحتى بعد اكتمال الموقع فإن الالتزامات التقنية والمالية والبشرية يجب أن تُحدد بشكل إستراتيجي.

- ينبغي أن تكون لدى مالكي مواقع الإنترنت الحكومية استراتيجيات واضحة موثقة مع أهداف واقعية، حيث إن أحد أهم عوامل نجاح الموقع هو مقارنة هذه الأهداف بما تم إنجازه، ويكون تصميم الموقع حسب حاجة الزائر أو رغبته - كل موقع إنترنت يجب أن يكون تصميمه ومحتواه بناء على نوعية الجمهور المعني وحاجته -.

- تسهيل إيصال الخدمات: ينبغي أن يشرح الموقع الخدمات المقدمة من قبل الجهة الحكومية وكيفية الحصول عليها، فإن ازدياد الإقبال على الطرق الإلكترونية يؤدي إلى توفير هائل في العديد من تكاليف العمل اليدوي.

- تقسيم محتوى الموقع حسب نوعية الخدمات: يفضل تقسيم الخدمات التي تقدمها المنظمة إلى خدمات للأفراد وأخرى للقطاعات الحكومية وخدمات لقطاع الأعمال.

- السعي للارتقاء بالمستوى المعيشي للعاملين بالإدارة العامة حتى يمكن تفادي أحد العوامل الذي أدت بالعديد من الموظفين إلى ارتكاب درجات من الفساد سعيا لتحسين أوضاعهم الاقتصادية المتردية، فالدولة ملزمة بأن تقارب بين دخل الموظف العام وبين مستويات المعيشة وخاصة في ظل الانفتاح الذي تمر به البلاد، حتى لا تضطرهم الحاجة لممارسة السرقة والغش والاحتيال والرشوة.

- تفعيل معايير موضوعية في التوظيف.. مما يعني ضرورة وضع معايير دقيقة وموضوعية لتعيين وترقية الموظفين في القطاع العام، تعتمد على الكفاءة والنزاهة والاستقامة والخبرة ومعدلات الإنجاز، والتميز في أداء العمل، بدلا من الولاء السياسي والانتماء القبلي، والعلاقات الأسرية، والمصالح المتبادلة.

كما ينبغي على الإدارة العامة أن تعمل على استمرار تأهيلهم وتدريبهم وتحفيزهم، واعتماد سياسة التحريك أو التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكنا خاصة في المجالات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد، ومن جهة أخرى لابد من تبسيط الإجراءات والتخلص من الروتين البيروقراطي القاتل، على أن يتم تحديد معايير لتقييم أداء الواجبات والمسؤوليات الإدارية.

- الرفع من مستوى الوعي السلوكي لدى الموظفين.. حيث أنه من المتعارف عليه أن الجهل أو قلة الوعي الوظيفي قد تدفع إلى ارتكاب أعمال متنافية مع الأخلاق المهنية، وبالتالي إذا ما تم الرفع من مستوى الوعي لدي الموظف العام من خلال فهمه وإدراكه لمعايير الأداء المهني والأدبي، فإن ذلك سيعمق لديه الإدراك بأن جهوده وقدراته ونزاهته وفاعليته وإخلاصه في العمل هي الوسيلة المضمونة لتحقيق ذاته والارتقاء بمستواه إلى حيث يريد ويستطيع، فهذا الوعي السلوكي إذا ما ارتفع بين الموظفين فإن ذلك سيدعم جهود التصدي للفساد بشكل قوي جدا.

- ضرورة وضع إستراتيجية توعوية حول خطورة الفساد الإداري في وسائل الإعلام والنشر.. وهذه مسألة غاية في الأهمية. حيث الوعي في المجتمع بخطورة انتشار ظاهرة الفساد وأهمية بذل كافة الجهود لاكتشافه والحد منه أمرا هاما لاستئصال هذه الآفة والقضاء عليها، ويمكن أن يتم ذلك من خلال استخدام كافة وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة من أجل الرفع من مستوى وعي المواطنين، كما أنه من الضروري الإفصاح عن محتوى تقارير الأجهزة الرقابية سواء في النشرات الإخبارية أو من خلال التقارير الصحفية الاستقصائية أو من خلال البرامج الوثائقية في التلفزيون حتى تصل إلى فئات واسعة من المجتمع ، ومن جهة أخرى ينبغي الإعلان والتنديد بالأفعال والسلوكيات الاحتيالية واللا أخلاقية التي يتم اكتشافها ونشرها لتكون بمثابة رادع قوي يخفض من تكرارها وانتشارها.

- التحول إلى الإدارة الالكترونية عملية شاقة تعتمد أساليب علمية وتقنيات تتطلب خبرات وتخصصات رائدة، تستغرق وقتا في الإعداد والتخطيط ينبغي أن تتجه القيادات الإدارية العليا بصبر وتوفر للقائمين عليها الإمكانيات المادية اللازمة وفق المقومات الموضوعية المقررة في تلك المشروعات.

وبعد...،،

فإن أكن قد وفقت فذلك بفضل الله عز وجل، ثم نصح أساتذتي الأجلاء، وإن كانت الأخرى فأسأل الله العفو والمغفرة، وأتعلل بقول العماد الأصفهاني في مقدمة تحقيق أعلام الموقعين عن رب العالمين:

" أنه لا يضع إنسان كتاباً إلا قال في غده: لو غير هذا لكان أحسن، ولو قدم هذا لكان يستحسن، وهو من أعظم العبر، ودليل على اشتمال النقص على معظم البشر، وأبى الله أن يتم إلا كتابه ".

الباحث

✹ ✹ ✹

الفهــارس

(١) فهـرس الآيات القرآنية.

(٢) فهرس الأحاديث النبوية.

(٣) فهرس مراجع ومصادر البحث.

(٤) فهرس الموضوعات.

(١) فهـــرس الآيـــات القرآنيـــة

الآية	رقمها	اسم السورة
الَّذِينَ يَنقُضُونَ عَهْدَ اللهِ مِن بَعْدِ مِيثَاقِهِ.........."	٢٧	البقرة
.....فَوَيْلٌ لِّلَّذِينَ يَكْتُبُونَ الْكِتَابَ بِأَيْدِيهِمْ ثُمَّ يَقُولُونَ هَـٰذَا......"	٧٩	"
... فَمَنِ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلاَ عَادٍ فَلا إِثْمَ عَلَيْهِ........"	١٧٣	"
... يُرِيدُ اللهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلاَ يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ........"	١٨٥	"
وَلاَ تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ.........."	١٨٨	"
.....وَأَحْسِنُوٓاْ إِنَّ اللهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ..........."	١٩٥	"
وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا............"	٢٠٥	"
...وَمَا يَعْلَمُ تَأْوِيلَهُ إِلاَّ اللهُ وَالرَّاسِخُونَ فِي الْعِلْمِ يَقُولُونَ آمَنَّا بِهِ.............."	٧	آل عمران
وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ...."	١٠٤	"
كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ....."	١١٠	"
..وَمَن يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّىٰ كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ..............."	١٦١	"
الَّذِينَ قَالَ لَهُمُ النَّاسُ إِنَّ النَّاسَ قَدْ جَمَعُوا لَكُمْ فَاخْشَوْهُمْ..............."	١٧٣	"
...... إِنَّ اللهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ...."	١	النساء
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لاَ تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ.............."	٢٩	"
... يُحَرِّفُونَ الْكَلِمَ عَن مَّوَاضِعِهِ ...."	٤٦	"
إِنَّ اللهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ...."	٥٠	"
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ............"	٦٠	"

فَلاَ وَرَبِّكَ لاَ يُؤْمِنُونَ حَتَّى يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ.............."	٦٥	"
مَّن يَشْفَعْ شَفَاعَةً حَسَنَةً يَكُن لَّهُ نَصِيبٌ مِّنْهَا........"	٨٥	"
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَوْفُواْ بِالْعُقُودِ.............."	١	المائدة
... وَتَعَاوَنُواْ عَلَى الْبرِّ وَالتَّقْوَى وَلاَ تَعَاوَنُواْ عَلَى الإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ.............."	٢	"
لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُواْ مِن بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُودَ وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ.............."	٧٨	"
كَانُواْ لاَ يَتَنَاهَوْنَ عَن مُّنكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُواْ يَفْعَلُونَ.............."	٧٩	"
وَذَرُواْ ظَاهِرَ الإِثْمِ وَبَاطِنَهُ.............."	١٢٠	الأنعام
يَا بَنِي آدَمَ خُذُواْ زِينَتَكُمْ عِندَ كُلِّ مَسْجِدٍ.............."	٣١	الأعراف
فَلَمَّا نَسُواْ مَا ذُكِّرُواْ بِهِ أَنجَيْنَا الَّذِينَ يَنْهَوْنَ عَنِ السُّوءِ.............."	١٦٥	"
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَخُونُواْ اللهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُواْ أَمَانَاتِكُمْ.............."	٢٧	الأنفال
وَاتَّقُواْ فِتْنَةً لاَّ تُصِيبَنَّ الَّذِينَ ظَلَمُواْ مِنكُمْ خَآصَّةً.............."	٢٥	"
وَأَطِيعُواْ اللهَ وَرَسُولَهُ وَلاَ تَنَازَعُواْ فَتَفْشَلُواْ وَتَذْهَبَ رِيحُكُمْ.............."	٤٦	"
ذَلِكَ بِأَنَّ اللهَ لَمْ يَكُ مُغَيِّرًا نِّعْمَةً أَنْعَمَهَا عَلَى قَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُواْ مَا بِأَنفُسِهِمْ.............."	٥٣	"
وَمِنْهُمُ الَّذِينَ يُؤْذُونَ النَّبِيَّ وَيِقُولُونَ هُوَ أُذُنٌ.........."	٦١	التوبة
وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاء بَعْضٍ.........."	٧١	"
وَقُلِ اعْمَلُواْ فَسَيَرَى اللهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ."	١٠٥	"
قُلِ انظُرُواْ مَاذَا فِي السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ.........."	١٠١	يونس

إِذْ قَالَ يُوسُفُ لِأَبِيهِ يَا أَبَتِ إِنِّي رَأَيْتُ أَحَدَ عَشَرَ كَوْكَبًا......................................"	٤	يوسف
قَالَ يَا بُنَيَّ لَا تَقْصُصْ رُؤْيَاكَ عَلَىٰ إِخْوَتِكَ فَيَكِيدُوا لَكَ كَيْدًا......................................"	٥	"
قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ...."	٥٥	"
وَلَا تَحْسَبَنَّ اللَّهَ غَافِلًا عَمَّا يَعْمَلُ الظَّالِمُونَ.........."	٤٢	إبراهيم
وَجَعَلْنَا اللَّيْلَ وَالنَّهَارَ آيَتَيْنِ فَمَحَوْنَا آيَةَ اللَّيْلِ........"	١٢	الإسراء
وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا ...."	٣٤	"
وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ........."	٧٠	"
إِنَّا جَعَلْنَا مَا عَلَى الْأَرْضِ زِينَةً لَهَا لِنَبْلُوَهُمْ أَيُّهُمْ أَحْسَنُ عَمَلًا......................................"	٧	الكهف
وَلَا تُطِعْ مَنْ أَغْفَلْنَا قَلْبَهُ عَن ذِكْرِنَا وَاتَّبَعَ هَوَاهُ وَكَانَ أَمْرُهُ فُرُطًا......................................"	٢٨	"
... فَاجْتَنِبُوا الرِّجْسَ مِنَ الْأَوْثَانِ وَاجْتَنِبُوا قَوْلَ الزُّورِ......................................"	٣٠	الحج
الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ......................................"	٤١	"
وَجَاهِدُوا فِي اللَّهِ حَقَّ جِهَادِهِ هُوَ اجْتَبَاكُمْ.........."	٧٨	"
وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ.............."	١٥١	الشعراء
..... إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ.........."	٢٦	القصص
ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ.."	٤١	الروم
يَا بُنَيَّ أَقِمِ الصَّلَاةَ وَأْمُرْ بِالْمَعْرُوفِ وَانْهَ عَنِ الْمُنكَرِ..."	١٧	لقمان
وَقَالُوا رَبَّنَا إِنَّا أَطَعْنَا سَادَتَنَا وَكُبَرَاءَنَا فَأَضَلُّونَا السَّبِيلَا......................................"	٦٧	الأحزاب
...نِ اعْمَلْ سَابِغَاتٍ وَقَدِّرْ فِي السَّرْدِ وَاعْمَلُوا صَالِحًا."	١١	سبأ

...وَمِنَ النَّاسِ وَالدَّوَابِّ وَالْأَنْعَامِ مُخْتَلِفٌ أَلْوَانُهُ كَذَلِكَ..................."	٢٨	فاطر
أَمَّنْ هُوَ قَانِتٌ آنَاءَ اللَّيْلِ سَاجِدًا وَقَائِمًا يَحْذَرُ الْآخِرَةَ وَيَرْجُو رَحْمَةَ رَبِّهِ..................."	٩	الزمر
مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ..................."	١٨	ق
يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ..................."	١١	المجادلة
يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعْنَكَ عَلَى أَن لَّا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئًا..................."	١٢	الممتحنة
وَإِذْ أَسَرَّ النَّبِيُّ إِلَى بَعْضِ أَزْوَاجِهِ حَدِيثًا فَلَمَّا نَبَّأَتْ بِهِ..................."	٣	التحريم
وَإِنَّكَ لَعَلَى خُلُقٍ عَظِيمٍ..................."	٤	القلم
اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ..................."	١	العلق
فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا * إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا............"	٥، ٦	الشرح

(٢) فهـــرس الأحـــاديـــث

طرف الحديث	الراوي
" من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله......"	أبو هريرة
"السمع والطاعة في عسرك ويسرك ومنشطك ومكرهك..."	"
"على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية ...."	ابن عمر
" بعث رسول الله ﷺ سرية واستعمل عليهم رجلا من الأنصار................................."	علي ابن أبي طالب
بايعنا رسول اللهﷺ على السمع والطاعة في المنشط والمكره..."	عبادة بن الصامت
بعثني رسول الله ﷺ أنا والزبير والمقداد بن الأسود قال......"	علي ابن أبي طالب
أتى علي النبي ﷺ وأنا ألعب مع الغلمان......................"	أنس
أردفني رسول الله ﷺ ذات يوم خلفه فأسر إلي حديثًا......."	عبد الله بن جعفر
إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه............."	عائشة
إن الفحش والتفحش ليسا من الإسلام في شيء..........."	جابر بن سمرة
الحلال بيّن والحرام بيّن، وبينهما مشبهات........................"	النعمان بن بشير
أن قريشاً أهمتهم شأن المرأة المخزومية التي سرقت.........."	عائشة
لعن رسول الله ﷺ الراشي، والمرتشي، والرائش ...."	ثوبان
هدايا العمال غلول..................................."	أبي حميد الساعدي
من غشنا فليس منا.."	أبو هريرة
أكبر الكبائر : الإشراك بالله، وعقوق الوالدين، وشهادة الزور................................."	عبد الرحمن بن أبي
من استعملناه على عمل فرزقناه رزقاً فما أخذ بعد ذلك فهو غلول..............................."	بكرة عن أبيه
من استعملناه منكم على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه........"	عبد الله بن بريدة
لا أُلفين أحدكم يوم القيامة على رقبته شاة لها ثغاء........."	عدي بن عميرة
ليس على خائن ولا منتهب ولا مختلس قطع..........."	أبو هريرة

أيها الناس إن دمائكم وأموالكم عليكم حرام .... "	جابر
إنكم ستحرصون على الإمارة وستكون ندامة يوم القيامة... "	شيبان
كُلُّكُمْ رَاعٍ فَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ................. "	أبو هريرة
والذي نفسي بيده لتأمُرُنَّ بالمعروف ولَتَنْهَوُنَّ عن المنكر ..... "	عبد الله بن عمر
لَعَنَ رَسُولُ الله ﷺ وَسَلَّمَ الرَّاشِيَ وَالْمُرْتَشِيَ.................. "	حذيفة بن اليمان
إن هذا المال خضرة حلوة.................................. "	عبد الله بن عمرو
ليس الغنى عن كثرة العَرَض، ولكن الغنى غنى النفس..... "	خولة بنت قيس
المسلم أخو المسلم، لا يظلمه ولا يسلمه.................... "	أبو هريرة
لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن.................. "	عبد الله بن عمر
إن المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن عز وجل.. "	أبي برزة الأسلمي
ما من أمير عشرة إلا وهو يؤتى به يوم القيامة مغلولاً........ "	عبد الله بن عمرو
ثم قال: أفلحت يا مقدام إن لم تكن أميراً ولا كاتباً ولا عريفاً.. "	أبو هريرة
يا عبد الرحمن لا تسأل الإمارة فإنك إن أعطيتها عن مسألة.. "	المقدام بن معدي كرب
ما من أمير يلي أمر المسلمين ثم لا يجهد لهم وينصح إلا لم يدخل معهم الجنة... "	عبد الرحمن بن سمرة
ما من عبد يسترعيه الله رعية يموت يوم يموت وهو غاش.. "	معقل بن يسار
خير الكسب كسب العامل إذا نصح.......................... "	" "
اللهم من ولي من أمر أمتي أمراً فرفق بهم فارفق به............ "	أبو هريرة
الخازن الأمين الذي يؤدي ما أمر به طيبة نفسه، أحد المتصدقين.. "	عائشة
العامل بالحق على الصدقة كالغازي في سبيل الله............ "	أبو موسى
إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة........................ "	رافع بن خديج

استعمل رسول الله ﷺ رجلا على صدقات بني سليم يدعى بن اللتبية......................."	أبو هريرة
البر حسن الخلق والإثم ما حاك في صدرك وكرهت أن يطلع عليه الناس......................"	أبي حميد الساعدي
استفت قلبك وإن أفتاك المفتون..................."	أبو أمامة
دع ما يريبك إلى ما لا يريبك ...."	علي
أحب للناس ما تحب لنفسك......................."	خالد بن الوليد
أن رسول الله ﷺ مرّ على صُبْرَةِ طعام، فأدخل يده فيها......"	أبو هريرة
إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم..............."	أبو هريرة
لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم......................."	أبي سعيد
إنما الطاعة في المعروف......................."	ابن عمر
استعينوا على إنجاح حوائجكم بالكتمان..............."	معاذ
مَثَلُ القَائِمِ عَلَى حُدُودِ اللهِ وَالوَاقِعِ فِيهَا..............."	النعمان بن بشير
إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه.............."	أبو بكر الصديق
مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ..............."	أبي سعيدٍ الخُدريِّ
ما من نبي بعثه الله في أمة قبلي إلا كان له من أمته حواريون وأصحاب......................."	ابن مسعود
أن رجلا سأل النبي ﷺ وقد وضع رجله في الغرز أي الجهاد أفضل؟......................."	طارق بن شهاب
لا تُقَدَّسُ أُمَّةٌ لا يُقْضَى فِيهَا بِالْحَقِّ وَيَأْخُذُ الضَّعِيفُ حَقَّهُ ...."	معاوية
سيكون أئمة من بعدي يقولون ولا يرد عليهم يتقاحمون في النار كما تتقاحم القردة..............."	" "
ما بعث الله من نبي ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان.................."	أبي سعيدٍ الخُدريِّ

من ولي من أمر الناس فأراد الله به خيرا جعل معه وزيراً صالحاً......................................"	عائشة
ما من إمام أو وال يغلق بابه دون ذوي الحاجة والخلة والمسكنة.."	عمرو بن مرة
إذا رأيتم المداحين فاحثوا في وجوههم التراب............"	المقداد
من ولى لنا عملاً وليس له منزل فليتخذ منزلا..............."	عبد الرحمن بن جبير
لن يغلب عسرٌ يسرين......................................."	عن زيد بن أسلم
أحب العباد إلى الله تعالى أنفعهم لعياله......................"	أنس

فهرس مراجع ومصادر البحث

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: كتب التفسير وأحكام القرآن:

- **أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي: تفسير القرآن العظيم:** (٧٠٠ -٧٧٤ هـ) المحقق : سامي بن محمد سلامة الناشر : دار طيبة للنشر والتوزيع الطبعة : الثانية ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م.
- **أبو جعفر الطبري:** محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الآملي: **جامع البيان في تأويل القرآن:** (٢٢٤ـ٣١٠ هـ) المحقق : أحمد محمد شاكر، **الناشر:** مؤسسة الرسالة الطبعة: الأولى، ١٤٢٠ هـ - ٢٠٠٠ م.
- **الجصاص، أبو بكر** أحمد بن علي الرازي) ت ٣٧٠ هـ (: **أحكام القرآن**، ط ١،)تحقيق: محمد علي شاهين(، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥ هـ- ١٩٩٤م.
- **القرطبي**، أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري: **الجامع لأحكام القرآن**، دار إحياء التراث العربي١٩٨٥ م ، بيروت ، ١٤٠٥ هـ طبعة دار الشعب - القاهرة ١٣٧٢هـ.
- **السيوطي:** جلال الدين عبد الرحمن بن الكمال(ت ٩١١ هـ): **الدر المنثور في التفسير بالمأثور**، دار الفكر، بيروت، ١٩٩٣ م،
- **الرازي**، أبو عبد الله فخر الدين محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التميمي الرازي، **مفاتيح الغيب**، ط ١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠م
- **ابن الجوزي**، عبد الرحمن بن علي بن محمد: **زاد المسير في علم التفسير**، ط ٣، المكتب الإسلامي، بيروت ١٤٠٤هـ
- **الو احدي**، أبو الحسن علي بن أحمد (ت ٤٦٨ هـ): **أسباب النزول** - (تحقيق: أيمن صالح شعبان) - دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٤ هـ- ٢٠٠٣ م.

- العلامة الشيخ/ عبد الرحمن بن ناصر السعدي (١٣٠٧هـ - ١٣٧٦هـ): **تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان**: جمعية إحياء التراث الإسلامي - الكويت - ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م

- ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبد الله) ت ٥٤٣ هـ(: **أحكام القرآن**، ط ١، (تحقيق : علي محمد البجاوي)، دار إحياء التراث العربي ، بيروت.

- الزمخشري، أبو القاسم محمود بن عمر الزمخشري الخوارزمي: **الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل**، (تحقيق عبد الرازق المهدي)، بيروت، دار إحياء التراث العربي.

- أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم الخازن: **لباب التأويل في معاني التنزيل**، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م .

ثالثاً: كتب السنن والآثار وشروحهما:

- محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي: **صحيح البخاري**، الناشر : دار ابن كثير ، اليمامة - بيروت الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٧م تحقيق: د. مصطفى ديب البغا أستاذ الحديث وعلومه في كلية الشريعة - جامعة دمشق.

- مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري: **صحيح مسلم**، الناشر: دار إحياء التراث العربي - بيروت تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي.

- أحمد بن الحسين البيهقي: **السنن الكبرى** - دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ١٩٩٤م تحقيق محمد عطا.

- أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني: **سنن أبي داود**: دار الفكر، بيروت - الطبعة الأولى ١٩٩٠م تحقيق سعيد اللحام.

- العيني، أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد: **عمدة القارئ شرح صحيح البخاري**، ط ١، إشراف/ صدقي جميل العطار، دار الفكر، بيروت، ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٥م.

- ابن حجر ، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن أحمد العسقلاني: **فتح الباري شرح صحيح البخاري**، دار المعرفة، بيروت، ١٣٧٩هـ، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، محب الدين الخطيب.

- ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد بن أحمد العسقلاني (٨٥٢ هـ): **هدي الساري مقدمة فتح الباري شرح صحيح البخاري** - تحقيق: عبد العزيز بن عبد الله بن باز، ومحب الدين الخطيب، دار الفكر، بيروت.

- محمد بن عبد الله أبو عبد الله الحاكم النيسابوري: **المستدرك على الصحيحين**: الناشر: دار الكتب العلمية – بيروت الطبعة الأولى، ١٤١١ هـ - ١٩٩٠م تحقيق : مصطفى عبد القادر عطا.

- علاء الدين علي بن حسام الدين المتقي الهندي البرهان فوري (المتوفى: ٩٧٥هـ): **كنز العمال في سنن الأقوال والأفعال** (١٢٩٢٤)(٥/ ٢٩٥): المحقق : بكري حياني ، صفوة السقا - الناشر : مؤسسة الرسالة الطبعة : الطبعة الخامسة ،١٤٠١هـ/ ١٩٨١م.

- محمد بن إسحاق بن خزيمة أبو بكر السلمي النيسابوري: **صحيح ابن خزيمة** (٢٣٦٩)(٤/ ٧٠): الناشر: المكتب الإسلامي - بيروت، ١٣٩٠ هـ – ١٩٧٠م تحقيق : د. محمد مصطفى الأعظمي.

- محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي السلمي: **الجامع الصحيح سنن الترمذي**: الناشر: دار إحياء التراث العربي – بيروت تحقيق : أحمد محمد شاكر وآخرون.

- أحمد بن الحسين بن علي بن موسى الخُسْرَوْجِردي الخراساني، أبو بكر البيهقي (المتوفى : ٤٥٨هـ): **شعب الإيمان**:(حققه وراجع نصوصه وخرج أحاديثه : الدكتور عبد العلي عبد الحميد حامد)، أشرف على تحقيقه وتخريج أحاديثه : مختار أحمد الندوي ، صاحب الدار السلفية ببومباي – الهند الناشر : مكتبة الرشد للنشر والتوزيع بالرياض بالتعاون مع الدار السلفية ببومباي بالهند الطبعة : الأولى ، ١٤٢٣ هـ – ٢٠٠٣م.

- أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب الطبراني: **المعجم الصغير** - الناشر: المكتب الإسلامي، دار عمار - بيروت، عمان الطبعة الأولى، ١٤٠٥ هـ– ١٩٨٥م تحقيق: محمد شكور محمود الحاج أمرير.

- أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب الطبراني: **المعجم الأوسط** - تحقيق: طارق بن عوض الله بن محمد ،عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني - الناشر: دار الحرمين - القاهرة، ١٤١٥هـ.

- أبو القاسم سليمان بن أحمد بن أيوب الطبراني: **المعجم الكبير** - الناشر: مكتبة العلوم والحكم - الموصل / الطبعة الثانية، ١٤٠٤هـ - ١٩٨٣م تحقيق : حمدي بن عبد المجيد السلفي.

- زين الدين عبد الرؤوف المناوي: **التيسير بشرح الجامع الصغير** - دار النشر / مكتبة الإمام الشافعي - الرياض - ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م الطبعة: الثالثة.

- ابن بطال، أبو الحسين علي بن خلف بن عبد الملك: **شرح صحيح البخاري**، ط ١، ضبطه ياسر بن إبراهيم، الرشد، الرياض (١٤٢٠ هـ).

- أبو الطيب، الآبادي محمد شمس الحق العظيم : **عون المعبود شرح سنن أبي داود**، ط ٢ دار الكتب العلمية، بيروت ١٩٩٥م.

- جمال الدين أبي محمد عبد الله الزيلعي: المتوفى سنة (٧٦٢هـ): **نصب الراية لأحاديث الهداية** - مكتبة الرياض الحديثة.

- يحي بن شرف النووي: **شرح صحيح مسلم**، بيروت - دار إحياء التراث العربي، ط ٢ ١٣٩٢هـ.

- مالك بن أنس: **الموطأ**: المحقق : محمد مصطفى الأعظمي - الناشر : مؤسسة زايد بن سلطان آل نهيان الطبعة: الأولى ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م.

- الخطابي، أبو سليمان حمد بن محمد البستي، (ت ٣٨٨ هـ): **معالم السنن**، صححه محمد راغب الطباخ مطبعة محمد راغب الطباخ العلمية، حلب ١٩٣٣م.

- أحمد بن حنبل: **مسند الإمام أحمد بن حنبل**: المحقق: شعيب الأرنؤوط وآخرون - الناشر: مؤسسة الرسالة الطبعة: الثانية ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م.

- أبو إسحاق إبراهيم بن إسحاق الحربي)ت ٢٨٥ هـ): **غريب الحديث**: ط١ تحقيق (سليمان إبراهيم) مركز البحث العلمي وإحياء التراث، جامعة أم القرى ١٤٥٠هـ - ١٩٨٥م.

- الزمخشري، محمود بن عمر: **الفائق في غريب الحديث**، ط ٢، (تحقيق: علي محمد البجاوي، ومحمد أبو الفضل)، دار المعرفة، بيروت.

- محمد ناصر الدين الألباني: سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها: الناشر: مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض - الطبعة: الأولى (لمكتبة المعارف).

- محمد عبد الرءوف المناوي: فيض القدير شرح الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير، ط ١ دار الكتب العملية، بيروت ـ ٥ ١٤١ هـ - ١٩٩٤م - ضبطه وصححه أحمد عبد السلام.

- سليمان بن خلف الباجي: المنتقى شرح الموطأ، بيروت، دار الكتاب الإسلامي.

- لحمد بن إسماعيل الأمير الصنعاني: سبل السلام الموصلة إلى بلوغ المرام:) ١١٨٢ هـ (، ط ٤ ، مكتبة مصطفى البابلي الحلبي (١٣٧٩ هـ - ١٩٦٠م.

- أبو العلاء محمد بن عبد الرحمن المباركفوري:) ت ١٥٥٣ هـ(: تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي،)تحقيق: عبد الوهاب بن عبد اللطيف (، المكتبة السلفية ، المدينة المنورة ، ١٣٨٣ هـ - ١٩٦٣ م.

رابعاً: كتب اللغة والمعاجم:

- جار الله أبي القاسم محمود بن عمر الزمخشري: أساس البلاغة للزمخشري: دار صادر - بيروت - لبنان ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢م.

- أبو عبيد القاسم بن سلام الهروي: غريب الحديث: دار الكتاب العربي، الطبعة الأولى.

- الإمام أبي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح : - المطبعة الأميرية بمصر - الطبعة الثالثة ١٣٢٩هـ - ١٩١١م.

- ابن منظور: لسان العرب، طبعة جديدة صحَّحها أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، لبنان، ط/ ١، ١٤١٦هـ ١٩٩٥م.

- المعجم الوجيز: صادر من مجمع اللغة العربية - طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم (١٤١١ هـ - ١٩٩١ م).

- أحمد الرازي: مختار القاموس للطاهر: طبعة دار الكتاب العربي ١٩٨١م.

- الثعالبي: **فقه اللغة**: طبعة الرحمانية.
- إسماعيل ابن عباد: **المحيط في اللغة**، (تحقيق: الشيخ محمد حسن آل ياسين)، ط ١، بيروت، دار الكتب العلمية، ١٤١٤ هـ.
- العلامة أحمد بن علي الفيومي المقري: **المصباح المنير في غريب الشرح الكبير**: طبعة الجيب مكتبة لبنان، وطبعة المطبعة الأميرية بمصر ـ الطبعة الثالثة ١٣٢٩هـ ١٩١١م.
- الفيروز آبادي: **القاموس المحيط**: دار إحياء التراث العربي ـ بيروت.
- مجد الدين المبارك بن محمد الجزري، ابن الأثير: **النهاية في غريب الحديث والأثر** ـ المكتبة العلمية بيروت.
- محي الدين يحيى بن شرف النووي: **تحرير ألفاظ التنبيه**: دار القلم دمشق ـ الطبعة الأولى ١٩٨٩م.
- إبراهيم أنيس وآخرون: **المعجم الوسيط**: مجمع اللغة العربية ـ دار إحياء التراث العربي ـ بيروت ـ لبنان ط٢.
- علي بن محمد بن علي الجرجاني: **التعريفات**: - دار الكتاب- بيروت- ط١- ١٤٠٥هـ- تحقيق/ إبراهيم الإبياري.
- محمد المرتضى الزبيدي: **تاج العروس**: بيروت ـ دار إحياء التراث العربي.
- محمد بن عبد الرؤوف المناوي: **التوقيف على مهمات التعاريف**: دمشق ـ دار الفكر، ط١/ ١٤١٠هـ/ ١٩٩٠م.
- إبراهيم بدر شهاب: **معجم مصطلحات الإدارة العامة**: مؤسسة الرسالة ـ بيروت ـ لبنان ط١ / ١٤١٨هـ/ ١٩٩٨م.
- أبو الحسن علاء الدين علي بن محمد بن إبراهيم الخازن: **لباب التأويل في معاني التنزيل**:: دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م.
- البغوي، أبو محمد الحسين بن مسعود(ت ٥١٦ هـ): **معالم التنزيل**: ،ط ٤ ـ تحقيق: محمد عبد الله، وعثمان جمعة ـ دار طيبة للنشر، ١٤١٧ هـ ـ ١٩٩٧م.
- سعدي أبو جيب: **القاموس الفقهي**: دار الفكر دمشق، ط ٢ - ١٩٨٨م.

- محمود رواس قلعجي: **معجم لغة الفقهاء**: ، ط ٢ ، دار النفائس ، بيروت ،١٤٠٨هـ ـ ١٩٨٨م.

- ابن أبي الحديد: **شرح نهج البلاغة**: ، ط ١،) تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم (دار إحياء الكتب العربية، ١٩٥٩م.

- حسن شحاتة: **معجم المصطلحات التربوية والنفسية**: ، وزينب النجار - مراجعة: حامد عمار٢٠٠٣ م ط ١ القاهرة : الدار المصرية اللبنانية.

- د/ محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف: **معجم الطلاب**، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩١م.

خامساً: كتب أصول الفقه وقواعده الكلية:

- العز بن عبد السلام: **قواعد الأحكام في مصالح الأنام**:(تحقيق :محمود بن التلاميد(بيروت، دار الكتب العلمية.

- أبو الحسن علي بن محمد الآمدي: **الإحكام في أصول الأحكام** - تحقيق د/ سيد الجميلي - دار الكتاب العربي - لبنان - بيروت الطبعة الأولى (١٤٠٤هـ).

- محمد بن علي الشوكاني: **إرشاد الفحول**: مصطفى الحلبي - القاهرة.

- الإمام المجتهد القدوة الأصولي المحدث – أبي إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المعروف بالشاطبي:(المتوفى سنة ٧٩٠هـ) **الموافقات في أصول الأحكام**: - مطبعة مصطفى محمد - القاهرة .

- محمد بن علي المالكي: **تهذيب الفروق** : - عالم الكتب بيروت .

- الإمام جلال الدين عبد الرحمن السيوطي: **الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية** : - دار الكتب العلمية - بيروت - لبنان - الطبعة الأولى (١٤٠٣هـ - ١٩٨٣م).

- الشيخ زين العابدين بن إبراهيم بن نجيم: **الأشباه والنظائر على مذهب الإمام أبي حنيفة النعمان** :- المتوفى سنة ٩٧٠هـ - دار الكتب العلمية بيروت – (١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م) .

- أبي حامد محمد بن محمد الغزالي: **المستصفى في علم الأصول** - تحقيق محمد عبد السلام عبد الشافي - دار الكتب العلمية - لبنان - بيروت الطبعة الأولى (١٤١٣هـ).
- علي أحمد الندوي: **القواعد الفقهية**: ط ٦ ، دار القلم ، دمشق ، ٢٠٠٤ م.
- الزرقا، أحمد محمد: **شرح القواعد الفقهية**: (بقلم مصطفى أحمد الزرقا)، ط ٢، دار القلم، دمشق، ١٤١٧هـ - ١٩٩٦م.
- بدر الدين الزركشي: **المنثور في القواعد**: تحقيق: تيسير فائق أحمد. الكويت: وزارة الأوقاف، ط١٩٩٢ م.
- عبد الرحمن بن أحمد ابن رجب: **القواعد الفقهية**: بيروت: دار الكتب العلمية.
- عبد الوهاب خلاف (المتوفى: ١٣٧٥هـ) **علم أصول الفقه**، مكتبة الدعوة - شباب الأزهر - عن الطبعة الثامنة لدار القلم.

سادساً: كتب الفقه:

أ- الفقه الحنفي:

- أبو بكر محمد بن أبي سهل السرخسي: **المبسوط**: المتوفى سنة ٤٩٠هـ طبعة دار الكتب العلمية - بيروت / ط١/ ١٤١٤هـ - ١٩٩٤م.
- علاء الدين الكساني: **بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع**: المتوفى سنة ٥٨٧هـ - دار الكتاب العربي - لبنان - بيروت الطبعة الثانية(١٩٨٢م).
- حاشية ابن عابدين المساة - **رد المحتار على الدر المختار** - على شرح علاء الدين محمد بن علي الحصفكي لمتن تنوير الأبصار - للشيخ شمس الدين النمرتاشي، ومعه تقريرات الرافي، وُضعت في الهامش زيادة في المنفعة - (تحقيق: عبد المجيد طعمة حلبي) دار الفكر ، بيروت ، ١٤١٥ هـ - ١٩٩٥م.
- ابن نجيم، سراج الدين عمر بن إبراهيم: **النهر الفائق شرح كنز الدقائق** (ت ١٠٠٥ هـ)،ط ١، (تحقيق : أحمد عزو) ، دار الكتب العلمية ، بيروت، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠٢م.

- فخر الدين عثمان بن علي الزيلعي الحنفي: **تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق** - دار الكتاب الإسلامي.
- الشيخ نظام وجماعة من علماء الهند: **الفتاوى الهندية المعروفة بالفتاوى العالمكرية في مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان**، ط ١، (ضبطه: عبد اللطيف حسن)، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠ م.

ب- الفقه المالكي:

- للإمام القاضي أبو الوليد محمد بن احمد بن محمد بن رشد القرطبي الأندلسي الشهير بابن رشد الحفيد (المتوفى سنة ٥٩٥): **بداية المجتهد ونهاية المقتصد** - طبعة دار الفكر.
- لأبي عبد الله محمد بن عبد الرحمن المغربي الشهير بالحطاب: **مواهب الجليل لشرح مختصر خليل**: (تحقيق: زكريا عميرات)، دار عالم الكتب - بيروت - ١٤٢٣هـ.
- **الشرح الصغير على أقرب المسالك إلى مذهب الإمام مالك**: الدردير، أبو البركات أحمد بن محمد، وبالهامش حاشية الشيخ أحمد بن محمد الصاوي المالكي (خرج أحاديثه مصطفى كمال)، دار المعرفة، مصر، ١٣٩٢ هـ.
- **الفروق وأنوار البروق في أنواء الفروق**: القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس (ت ٦٨٤ هـ) وبحاشيته كتابين تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية، للشيخ محمد علي بن حسين المالكي، ط ١، ضبطه: خليل المنصور، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٨ هـ - ١٩٩٨م.
- القاضي برهان الدين إبراهيم بن علي بن أبي القاسم بن محمد بن فرحون المالكي: (المتوفى سنة ٧٩٩هـ): **تبصرة الحكام** - مطبوع بهامش فتاوى عليش (١٣٧٨هـ - ١٩٥٨م) مطبعة مصطفى البابي الحلبي.

ج- الفقه الشافعي:

- الخطيب الشربيني، شمس الدين محمد بن محمد: (المتوفى سنة ٩٧٧هـ)، **مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج**، ط ١، (تحقيق: علي محمد معوض وعادل أحمد) دار الكتب العلمية، بيروت ١٤١٥ هـ - ١٩٩٤م.

- شمس الدين محمد بن أبي العباس أحمد بن حمزة بن شهاب الدين الرملي المنوفي المصري الأنصاري الشهير بالشافعي الصغير: (المتوفى سنة ١٠٠٤هـ) **نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج في الفقه على مذهب الإمام الشافعي رضي الله عنه**، دار الكتب العلمية - بيروت لبنان ط (١٤١٤هـ-١٩٩٣م).

- الماوردي، أبو الحسين علي بن محمد بن حبيب البصري)ت ٤٥٠ هـ(: **الحاوي في فقه الشافعي**، ط ١، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤م.

- أبي حامد محمد بن محمد الغزالي، (المتوفى سنة ٥٠٥ هـ): **إحياء علوم الدين** - ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م.

د - الفقه الحنبلي :

- موفق الدين أبى محمد عبد الله بن احمد بن محمد بن قدامه المقدسى الحنبلي - المتوفى سنة (٦٣٠هـ): **المغني** ط ١، طبعة دار الفكر، بيروت ، ١٤٠٥هـ.

- ابن مفلح المقدسي: **الفروع** - طبعة دار الكتب العلمية بيروت ١٤١٨هـ.

- أبو عبد الله محمد بن أبي بكر أيوب الزرعي المعروف بابن القيم: **إعلام الموقعين عن رب العالمين**: (تحقيق : طه عبد الرءوف سعد) دار الجيل لبنان - بيروت (١٩٧٣م).

- إبراهيم بن محمد بن سالم ابن ضويان:(ت ١٣٥٣ هـ): **منار السبيل في شرح الدليل**، ط ٧ (تحقيق: زهير الشاوش) ، المكتب الإسلامي، ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٩م.

- ابن القيم: **الطرق الحكمية في السياسة الشرعية** - مطبعة السنة المحمدية/ ١٣٧٢هـ -١٩٥٣م.

- تقي الدين أحمد ابن تيمية: **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية**، الرياض: دار ابن تيمية

- أبو البركات مجد الدين عبد السلام ابن تيمية: **المحرر في الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل**، ط ١ (تحقيق : محمد حسن محمد ، وأحمد محروس)، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١٩ هـ - ١٩٩٩م.

- أبو يعلى محمد الحنبلي: الأحكام السلطانية - دار الكتب العلمية - بيروت لبنان - ١٤٠٣هـ - ١٩٨٣م.
- أبو حسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية: (تحقيق: عماد زكي البارودي) - المكتبة التوفيقية - القاهرة، وطبعة دار الحديث، القاهرة (تحقيق: أحمد جاد) .

سابعاً: كتب الإدارة:

- أحمد بن داود المزجاجي الأشعري: مقدمة في الإدارة العامة الإسلامية، الشركة الخليجية للطباعة والتأليف، جدة، المملكة العربية السعودية، ط/ ١، ١٤٢١هـ ٢٠٠٠م،
- د/ أمين الساعاتي: الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، دار الشروق، جدة، ط/ ٢، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.
- د/ أمين السعاتي: إعادة اختراع الحكومة، الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرين - الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م.
- أحمد سيد مصطفى: المدير وتحديات العولمة - القاهرة: دار النهضة العربية - ٢٠٠١ م.
- أحمد محمد غنيم: الإدارة الإلكترونية "آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل"، المنصورة ٢٠٠٤م المكتبة العصرية.
- د/ إبراهيم مدكور، ومريت غالي: الأداة الحكومية - دار الفصول للنشر - القاهرة ط٢.
- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة - منشأة المعارف - الإسكندرية ٢٠٠١م.
- د/ أحمد إبراهيم أبو سن: الإدارة في الإسلام - دار الخريجي للنشر والتوزيع - الرياض - السعودية ط٧ / ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م.
- أحمد عبد الله الصباب، وآخرون: أساسيات الإدارة الحديثة، خوارزم العلمية للنشر والتوزيع، ط ١، جدة، المملكة العربية السعودية ٢٠٠٥م.

- أحمد أبودية: الفساد سبله وآليات مكافحته، ط ١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس ،٤ ٢٠٠م.

- أوغسطس روزيندانا:" أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، في الفساد والاقتصاد العالمي " - تحرير كيمبرلي آن إليون - ترجمة محمد جمال إمام ، ط ١، مركز الأهرام للترجمة والنشر

- أحمد محمد عبد الهادي: الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب/ ١٩٩٧م.

- إيهاب الدسوقي:" التخصيصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية "، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٥م.

- د/ أنور رسلان: وسيط القانون الإداري في الوظيفة العامة - دار النهضة العربية ١٩٩٧م.

- السعيد عاشور: ثورة الإدارة العلمية والمعلوماتية - اللجنة القومية لتجهيز المعلومات - الجمعية المصرية للحاسب الآلي - سلسلة الكتب العلمية المبسطة في المعلومات / القاهرة ٢٠٠٠م.

- د/ السيد علي شتا: الفساد الإداري ومجتمع المستقبل - الطبعة الأولى ، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية بالإسكندرية ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م.

- السيد أحمد محمد مرجان : دور الإدارة العامة الإليكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمة الجماهيرية - دراسة مقارنة - ط/ ٢ - ٢٠١٠م - ١٤٣١هـ دار النهضة العربية.

- بيتر دراكر: الإدارة للمستقبل : التسعينات وما بعدها، ترجمة : صليب بطرس - القاهرة : الدار الدولية للنشر والتوزيع ١٩٩٤م.

- إبراهيم حمد القعيد: التقارير الإدارية والفنية :أساليب عملية للإعداد والتقديم، ط ٢، الرياض، دار المعرفة للتنمية البشرية٢٠٠٦م.

- بيتر دركر: تحديات الإدارة في القرن الواحد والعشرين - ترجمة: الملحم إبراهيم علي - الرياض : معهد الإدارة العامة٢٠٠٤ م.

-بشير عباس العلاق: الإدارة الرقمية- المجالات والتطبيقات - أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستشارية - الطبعة الأولى ٢٠٠٥ م.

-بيرلاكوم: " الفساد ")ترجمة سوزان خليل (ط ١، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣ م.

-توماس كون: بنية الثورات العلمية- ترجمة : شوقي جلال - مكتبة الأسرة، الأعمال العلمية ، مهرجان القراءة للجميع ٢٠٠٣م.

-ثابت عبد الرحمن إدريس: نظم المعلومات الإدارية في المنظمات المعاصرة - الإسكندرية: الدار الجامعية ٢٠٠٥ م.

-جلوريا ايفانز: الحكومة الالكترونية، ترجمة دار الفاروق، ط ١، القاهرة، دار الفاروق للنشر والتوزيع ٢٠٠٥م .

-جسام مجيد: الإدارة الحديثة والنظم الالكترونية - الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة ٢٠٠٥ م.

-حمدي عبد الرحمن: الفساد السياسي في أفريقيا - القاهرة دار القارئ العربي ١٩٩٣م.

-حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، ط ١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣م.

-حسنين المحمدي بوادي: " الفساد الإداري لغة المصالح " دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.

-خالد سر الختم: علم الإدارة في الإسلام بين التنظيم والمنظور، شركة دار الحكمة للطباعة والنشر، الخرطوم بحري، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م.

-داود عبد الرازق الباز: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه - منشأة المعارف بالإسكندرية - تاريخ النشر: ٢٠/ ١١/ ٢٠٠٧ م.

-ديالا عارف: الإصلاح الإداري-الفكر والممارسة ، ط ١، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣ م.

- الشيخ داوود، عماد صلاح عبد الرزاق: " **الفساد والإصلاح** "، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣م.
- رمزي زكي: " **مشكلة التضخم في مصر** "، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٨٠ م.
- رفاعي محمد رفاعي: **الأصول العلمية للإدارة والتنظيم**، الناشر: دار الهاني للطباعة، مصر، ١٩٩٩ م.
- رأفت رضوان: " **الحكومة الإلكترونية** "، سلسلة **مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة**، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية العدد ٥ السنة الأولى مايو ٢٠٠٥م.
- د/ رمضان محمد بطيخ: **أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية** - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩٨م.
- سعيد محمد المصري: **أساسيات في دراسة الإدارة العامة**، دار المريخ للنشر، الرياض، ط/ ٣، ١٤٠٣هـ.
- ستيفن كوهين، ورونالد براند: **إدارة الجودة الكلية في الحكومة**، ترجمة: عبد الرحمن بن أحمد هيجان، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٩٧م.
- د/ سعد غالب ياسين: **الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية** - الرياض، معهد الإدارة العامة ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥م.
- د/ سليمان محمد الطماوي: **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢م.
- د/ طارق عبد الرءوف عامر: **الإدارة الالكترونية** : نماذج معاصرة - ط١ / دار السحاب للنشر والتوزيع / القاهرة ٢٠٠٧م
- عادل حرحوش المفرجي وآخرون: **الإدارة الإلكترونية** - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٧ م
- نجم عبود نجم: **الإدارة الإلكترونية: الإستراتيجية والوظائف والمشكلات** - الرياض: دار المريخ للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤م.

- عبد الفتاح بيومي حجازي: **النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية**، ط ١، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٣ م.
- علاء عبد الرازق السالمي، وخالد البراهيم السليطي: **الإدارة الإلكترونية** - عمان : دار وائل للنشر والتوزيع ٢٠٠٨م.
- علاء عبد الرازق محمد السالمي، حسين علاء عبد الرازق السالمي: **شبكات الإدارة الإلكترونية** - ط١ عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ٢٠٠٥ م.
- علاء السالمي، وآخرون: **أساسيات نظم المعلومات الإدارية**، عمان، الأردن، دار المناهج للنشر والتوزيع ٢٠٠٦م.
- عبد الرحمن توفيق: **الإدارة الإليكترونية وتحديات المستقبل** - ط ٢، القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة " بميك " ٢٠٠٥ م.
- د/ عامر الكبيسي: " **الفساد والعولمة تزامن لا توأمة** "، المكتب الجامعي الحديث، الرياض ٢٠٠٥م.
- عامر إبراهيم قنديلجي، علاء الدين عبد القادر الجنابي: **نظم المعلومات الإدارية** - ط ١ ،عمان ،الأردن دار المسيرة للنشر والتوزيع ٢٠٠٥م.
- د/ علي مرهج أيوب: **النظام التأديبي العام· ضمانات حقوق وتدابير رادعة** " مكتبة صادر - بيروت - لبنان ٢٠٠١م.
- د/ علي خطار شطناوي: **دراسات في الوظيفة العامة**، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان ،١٤١٩ هـ - ١٩٩٨ م.
- د/ علي عبد القادر مصطفى: **الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظام الحديث**، ط ١ مطبعة السعادة، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.
- عاصم أحمد عجيلة: **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا تأديبيا**، جنائياً، مدنياً، عالم الكتب، القاهرة.
- د/ عبد الكريم درويش، د/ ليلى تكلا: **أصول الإدارة العامة** - مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٧م.
- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: **دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط)**، مطابع جامعة المنوفية، ٢٠٠٧ م.

- د/ عصمت عبد الله الشيخ: دور تكنولوجيا المعلومات في تيسير وفاعلية العمل الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٨م.
- د/ عبد الرحمن إبراهيم الضحيان: الإدارة والحكم في الإسلام "الفكر والتطبيق" - السعودية - أبها، ط ٣، ١٤١١هـ - ١٩٩١م.
- د/ فوزي كمال أدهم: الإدارة الإسلامية - دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة - دار النفائس ببيروت - الطبعة الأولى سنة ١٤٢١هـ - ٢٠٠١م.
- فؤاد العطار: مبادئ الإدارة العامة - القاهرة - دار النهضة العربية / ١٩٧٤م.
- فؤاد عبد المنعم أحمد: مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام - الناشر مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر - الإسكندرية ١٤١١هـ - ١٩٩١م.
- فهد بن ناصر العبود: الحكومة الإلكترونية بين التخطيط والتنفيذ، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية ١٤٢٤هـ.
- فريتز مور شتين ماركس: دولة الإدارة - ترجمة إبراهيم البرلسي، مراجعة د/ محمد توفيق رمزي، مطبعة مصر ١٩٦٣م.
- كيمبرلي آن إليوت: الفساد والاقتصاد العالمي: ترجمة محمد جمال إمام - مركز الأهرام للترجمة والنشر الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٠م.
- كوهين استيفن، وروناال برا نز: إدارة الجودة الكلية في الحكومة ترجمة/ عبد الرحمن بن أحمد هيجان - الرياض: معهد الإدارة العامة ١٩٩٧م.
- محمد الصيرفي: الإدارة الإلكترونية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي/ ٢٠٠٦م / ط ١.
- مصطفى كامل السيد: العوامل والآثار السياسية للفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، كانون الأول، ٢٠٠٤م.
- محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط/ ٥، ١٩٨٦م.

- محمد بهجت كشك: المنظمات وأسس إدارتها - الإسكندرية ١٩٩٩م - المكتب الجامعي الحديث.
- محمد رفعت عبد الوهاب: أساسيات الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية ٢٠٠٠م.
- محمد فتحي محمود: الإدارة العامة المقارنة - ط ٢ الرياض: مطابع الفرزدق التجارية ١٩٩٧ م.
- محمد الطعامنة، وطارق العلوش: الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي - القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ٢٠٠٤ م.
- د/ محسن العبودي: المعوقات الإدارية وأثرها في رفع إنتاجية الإنسان المصري - دار النهضة العربية ١٤١٠هـ - ١٩٩٠م.
- د/ محمود سامي جمال الدين: الإدارة والتنظيم الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة دار الكتب - الكويت ١٩٩٨م
- محمد باهي أبو يونس: الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، ط ١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٩ م
- محمد عبد الغني حسن هلال: مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، ٢٠٠٧م.
- محمد فتحي الدريني: الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده - بيروت: مؤسسة الرسالة، ط ١٩٧٩م.
- د/ محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
- د/ محمد عبد الله الشباني: الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية، ط ١، عالم الكتب، القاهرة، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧م.
- د/ محمد أنس قاسم جعفر: المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢م.

- د/ محمد عبد القادر حاتم: الإدارة في اليابان: كيف نستفيد منها ؟، القاهرة/ مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٠م.
- موسى اللوزي: التنمية الإدارية - ط ٢ عمان :دار وائل ٢٠٠٢ م.
محمد القحطاني: النموذج الإداري المستخلص من إدارة عمر بن عبد العزيز وتطبيقاته في الإدارة التربوية - نشرته جامعة أم القرى سنة ١٤١٨هـ
- محمد جمال مطلق الذنيبات: الوجيز في القانون الإداري، ط ١، الدار العلمية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠٣م.
- منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف "دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا "، ط ١ ، مطبعة الشرق ، عمان.
- محمد عبد الله الشباني: " الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل النظرية "، ط ١ ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٣٩٧ هـ - ١٩٧٧م.
- محمد عبد الحي الكتاني: نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية (تحقيق: عبد الله الخالدي) الناشر: دار الأرقم - الطبعة: الثانية.
- محمد الطائي: صيانة وإدارة نظم المعلومات الإدارية - ط ١ ،عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ٢٠٠٧م.
- محمد عبد المحسن الطائي: الموسوعة الكاملة في نظم المعلومات الإدارية الحاسوبية - عمان،الأردن،دار زهران للنشر والتوزيع ٢٠٠٢م.
- نواف كنعان: القانون الإداري "الكتاب الثاني "، ط ١، دار الثقافة، عمان ، ٢٠٠٧م.
- نبيل علي: العرب وعصر المعلومات ، عالم المعرفة ١٩٩٤م.
- نجم عبود نجم: أخلاقيات الإدارة في عالم متغير ،القاهرة ،مكتبة المنظمة العربية للتنمية ، ٢٠٠٠م.
- هشام عبد المنعم عكاشة: الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة،(القاهرة: دار النهضة، ٢٠٠٤م.

- هيثم حمود الشبلي، مروان محمد النسور: إدارة المنشآت المعاصرة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠٠٩ م.
- يحي محمد أبو مغايض: الحكومة الالكترونية :ثورة على العمل الإداري التقليدي، ط ١، الرياض، مكتبة العبيكان ٢٠٠٤م.

ثامناً: الرسائل العلمية:

- عيسى عبد الباقي موسى: معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد- دراسة تحليلية ميدانية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر ٢٠٠٤م.
- زهوة عبد الحميد حمود: التأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الإسكندرية ١٩٨٨م ، الإسكندرية ، مصر.
- أحمد كامل سلامة: الحماية الجنائية لأسرار المهنة - رسالة دكتوراه (منشورة) كلية الحقوق - جامعة القاهرة ٢٠٠١م.
- د/ سعيد عبد المنعم الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة (رسالة دكتوراه) الطبعة الأولى سنة ١٩٧٦م.
- عبد الله مرعي العمري: العوامل المؤثرة في استخدام الحاسب الآلي : دراسة ميدانية على الأجهزة الإدارية في المملكة (رسالة ماجستير/ منشورة على الإنترنت بصيغة PDF) الرياض : جامعة الملك سعود ١٤١٦ هـ.
- محمد محمد عبد الوهاب: البيروقراطية في الإدارة المحلية - (رسالة دكتوراه) قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية في أغسطس ٢٠٠٣م وطبعتها دار الجامع للنشر بالإسكندرية ٢٠٠٤م.
- إيهاب خميس أحمد المير : متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للمرور في مملكة البحرين (رسالة ماجستير منشورة على الإنترنت بصيغة pdf) الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٨ هـ-٢٠٠٧م.

- شائع بن سعد مبارك القحطاني: **مجالات ومتطلبات ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في السجون** (رسالة ماجستير ـ منشورة على الإنترنت بصيغة pdf) الرياض : جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٧ هـ ـ ٢٠٠٦م.
- بدر بن محمد المالك: **الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الحكومة الإلكترونية في المصارف السعودية** (رسالة ماجستير ـ منشورة على الإنترنت بصيغة pdf) الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٨ هـ٢٠٠٧ م .
- أحمد حسين محمد العزام: **الحكومة الالكترونية في الأردن: إمكانية التطبيق**. رسالة ماجستير منشورة على الإنترنت بصيغة pdf): جامعة اليرموك ٢٠٠١م.
- فدوى فاروق عمر: **استخدام شبكة الانترنت في إدارة مؤسسات التعليم العالي في المملكة العربية السعودية**، رسالة دكتوراه منشورة، جدة، كلية التربية للبنات ١٤٢٤ هـ.
- عبد الكريم قاسم: **مدى استفادة الأجهزة الأمنية من خدمات شبكة الإنترنت** (رسالة ماجستير منشورة على الإنترنت بصيغة pdf) الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،٢٠٠٣ م.
- رمزي محمود حامد ردايدة: **أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي** (رسالة ماجستير منشورة على الإنترنت بصيغة pdf)جامعة اليرموك، إربد، الأردن٢٠٠٦ م.

تاسعاً كتب عامة ومتنوعة:

- د/ إبراهيم العيسوي: **التجارة الإلكترونية**، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، مصر، ط ١ / ١٤٢٣ هـ ـ ٢٠٠٣م.
- د/ شريف درويش اللبان: **الصحافة الالكترونية** ـ ط ١،القاهرة، الدار المصرية اللبنانية ٢٠٠٥ م.

- د/ شريف درويش اللبان: تكنولوجيا الاتصال - المخاطر والتحديات والتأثيرات الاجتماعية -، الدار المصرية اللبنانية - الطبعة الأولى يناير ٢٠٠٠م.

- منير محمد الجنبيهي: أمن المعلومات الإلكترونية - الإسكندرية : دار الفكر الجامعي ٢٠٠٦م.

- علاء عبد الرازق محمد السالمي، حسين علاء عبد الرازق السالمي: شبكات الإدارة الإلكترونية - ط١ عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ٢٠٠٥م.

- طارق عبد العال حماد: التجارة الإلكترونية: المفاهيم - التجارب - التحديات - الأبعاد التكنولوجية والمالية والتسويقية والقانونية، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣م.

- دانا جاينس روبنسون، و جيمس روبنسون : التغيير : أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج - القاهرة : مركز الخبرات المهنية للإدارة ٢٠٠٠م

- صباح محمد كلو: تكنولوجيا المعلومات وانعكاساتها على المؤسسات المعلوماتية، الرياض، مكتبة الملك فهد، مجلد ٦، العدد ٢ ، ٢٠٠١م.

- رأفت الكمار: الحاسوب والأمن القومي - القاهرة / دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ٢٠٠٥م.

- علي محمد رحومة: الانترنت والمنظومة التكنواجتماعية، ط ١، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ٢٠٠٥م.

- أشرف محمد الشريف: إدارة وأرشفة رسائل البريد الالكتروني في المنظمات الحكومية - البوابة العربية للمكتبات والمعلومات، العدد ٢٠٠٧م.

- حسن حسين زيتون: رؤية جديدة في التعليم الالكتروني، ط ١، الرياض، الدار الصولتية للنشر ٢٠٠٥م.

- عبد العزيز حمد الزومان: شبكة الانترنت :دليل تعريفي، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية. ١٤٢٢ هـ.

- عامر قنديلجي: البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات التقليدية والالكترونية ص ٣٣٠، عمان ،الأردن، دار اليازوري العلمية للنشر ٢٠٠٧م.
- جودت أحمد سعادة، عادل فايز السرطاوي: استخدام الحاسوب والانترنت في ميادين التربية والتعليم، ط ١، عمان،الأردن، دار الشروق ٢٠٠٣م.
- السيد بخيت: الانترنت وسيلة اتصال جديدة، ط ١، العين، الإمارات العربية المتحدة، دار الكتاب الجامعي ٢٠٠٤م.
- عبد الله عبد العزيز الموسى : مقدمة في الحاسب الآلي والانترنت ،الرياض ، مؤسسة شبكة البيانات ١٤٢٨ هـ.
- يوسف أحمد أبو فارة : التسويق الالكتروني، ط ٢، عمان، الأردن، دار وائل للنشر ٢٠٠٧م.
- حسن مظهر الرزو : مقومات الاقتصاد الرقمي ومدخل إلى اقتصاديات الانترنت، الرياض ، معهد الإدارة العامة ٢٠٠٦ م.
محمد محمود زين الدين : كفايات التعليم الالكتروني - ط ١،جدة، خوارزم العلمية للنشر ٢٠٠٧ م .
- شوقي ناجي: إدارة الأعمال ، عمان ، الأردن ، دار الحامد ٢٠٠٠م.
- محمد النمران العطيات: إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير: رؤية معاصرة لمدير القرن الحادي والعشرين، ط ١ ،عمان، الأردن، دار الحامد للنشر ٢٠٠٦م.
- خالد ناصر السيد : الحاسب والمجتمع الالكتروني،ط ٢، الرياض، مكتبة الرشد ٢٠٠٥م.
- الدار العربية للعلوم: أساسيات السكرتاريا وإعداد التقارير - ط ١، بيروت - ٢٠٠٦ م.
- د/ نبيل السمالوطي: التنمية ومجتمع المعلومات في العالم العربي - من سلسلة دراسات إسلامية، الصادرة عن المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، القاهرة ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م.

- أ/ محمد أمين الرومي: غسل الأموال في التشريع المصري والعربي، الطبعة الأولى ٢٠٠٦م.
- د/ حمدي عبد العظيم: غسيل الأموال في مصر والعالم، الطبعة الثالثة ٢٠٠٧م الدار الجامعية.
- د/ نبيه صالح: جريمة غسل الأموال، منشاة / دار المعارف طبعة ٢٠٠٦م.
- نبيل زكى عياد: الجهاز في سطور - الجهاز المركزي للمحاسبات - ١٩٩٩م.
- الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير: تاريخ الأمم والملوك، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧ هـ.
- علي محمد حسنين: رقابة الأمة على الحكام "دراسة مقارنة بين الشريعة ونظم الحكم الوضعية" - المكتب الإسلامي - بيروت - لبنان / ط١ / ١٤٠٨هـ-١٩٩٨م.
- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام: المالية العامة والنظام المالي في الإسلام - دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة - عمان - الأردن / ط١/ ١٤٢١هـ-٢٠٠٠م.
- د/ فؤاد عبد الله العمر: أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي- نشر المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالبنك الإسلامي للتنمية- جدة/ الطبعة الأولى١٤١٩هـ-١٩٩٩م.
- حسين مدكور: الرشوة في الفقه الإسلامي مقارنا بالقانون، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٤٤٠ هـ- ١٩٨٤م.
- محمد صبحي نجم: قانون العقوبات القسم الخاص الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها"، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦م.
- جندي عبد الملك بك: الموسوعة الجنائية، ط ١، مطبعة الاعتماد، مصر، ١٣٦٠ هـ- ١٩٤١م.

- محمد أحمد أبو زيد: **الوجيز في جرائم الرشوة واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والتزوير والتزييف من خلال الفقه وأحكام محكمة النقض** - المركز القومي للإصدارات القانونية - القاهرة ٢٠٠٦م - ٢٠٠٧م.
- شريف طه: **جريمة الرشوة في البراءة والإدانة** - دار المعرفة الجامعية - الإسكندرية ٢٠٠٢م.
- خلدون محمد عقله حماشا: **أحكام الشفاعة الوساطة والمحاماة وأثرهما في الحقوق**، ط ١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠١ م.
- أحمد رفعت خفاجي: **جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن**، دار قباء، القاهرة، ١٩٩٩ م،
- عبد الله بن عبد المحسن الطريقي: **جريمة الرشوة في الشريعة الإسلامية** " مع دراسة نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية ، ط ٣، السعودية، الرياض، ١٤٣ هـ - ١٩٨٢م.
- فوزية عبد الستار: **شرح قانون العقوبات – القسم الخاص/ الطبعة الثانية** – دار النهضة العربية/ القاهرة ١٩٨٨م.
- المستشار/ مصطفى مجدي هرجة: **جرائم الرشوة**، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٠م.
- محمد أنور حمادة: **الحماية الجنائية للأموال العامة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢ م.
- رمسيس بنهام: **الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية** - منشأة المعارف - الإسكندرية - ١٩٨٦م.
- رمسيس بهنام: **قانون العقوبات جرائم القسم الخاص**، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م.
- أحمد محمد أحمد عبد اللطيف: **جرائم الإهمال في مجال الوظيفة العامة في قانون العقوبات**، مكتبة الرسالة الدولية، القاهرة.
- محمد أنس قاسم جعفر: **المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة السعودية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢م.

- محمد سليمان الأشقر: أبحاث اجتهادية في الفقه الطبي، ط ١، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠١ م.
- فتوح عبد الله الشاذلي: شرح قانون العقوبات القسم الخاص " جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال " - دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، ٢٠٠١م.
- عبد الحميد المنشاوي: جرائم القذف والسب وإفشاء الأسرار، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- معوض عبد التواب: القذف والسب والبلاغ الكاذب وإفشاء الأسرار والشهادة الزور، ط ٤، دار الفكر القانوني، طنطا، ٢٠٠٧ م.
- أحمد محمد بدوي: جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، مطبعة سعد.
- محمد محمود الذنيبات: أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، في الرشوة وخطورتها على المجتمع، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٢ هـ/ ١٩٩٢م.
- مراد رشدي: النظرية العامة للاختلاس في القانون الجنائي، ط ١، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة،١٩٧٦م.
- حسين بن محمد المهدي: الجرائم الماسة بالوظيفة العامة، ٢٠٠٠ م.
- محمد علي سكيكر: جرائم التزييف والتزوير وتطبيقاتها العملية، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.
- مجموعة قانونيين: سيد زكريا، عزت عبد القادر، محمد عبد المعز: جرائم التزييف والتزوير في ضوء الفقه والقضاء، مصر، دار الحقانية إيداع دار الكتب المصرية برقم ١٧٠٩٥ / ٢٠٠٤ م.
- د/ عبد الحميد الشواربي: التزوير والتزييف مدنيا وجنائيا، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- أحمد محمود خليل: جرائم تزوير المحررات، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث،٢٠٠٨ م.

- عوض محمد: **الجرائم المضرة بالمصلحة العامة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥م.

- خلف بن سليمان بن صالح النمري: **الجرائم الاقتصادية وأثرها على التنمية في الاقتصاد الإسلامي**، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٩م.

- محمد عليوي الناصر: **خيانة الأمانة وأثرها في العقود المالية في الشريعة الإسلامية**، ط ١ الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠١م.

- محمود السيد سعيد، إيمان مرعي: " **الفساد في مصر ١٩٥٢م - ٢٠٠٤م** "، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤م.

- منصور إبراهيم العتوم: **المسؤولية التأديبية للموظف** " دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريه ومصر وفرنسا "، ط ١، مطبعة الشرق.

- حنان سالم: **ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية**، ط ١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣م.

- محمود شريف بسيوني: **الجريمة المنظمة وغسل الأموال في القانون الجنائي الدولي** - ٢٠٠٣م.

- د/ محمود شريف بسيوني: **الجريمة المنظمة عبر الوطنية** - دار الشروق.

- طارق عبد العال حماد: **التجارة الإلكترونية: المفاهيم - التجارب - التحديات - الأبعاد التكنولوجية والمالية والتسويقية والقانونية**، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣م.

- دانا جاينس روبنسون، و جيمس روبنسون: **التغيير: أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج** - القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة ٢٠٠٠م.

- بكر بن عبد الله أبو زيد: **فقه النوازل**، مؤسسة الرسالة - الطبعة الأولى ١٤١٦هـ.

- محمد عبد العزيز الضافي: " **مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في المديرية العامة للجوازات بمدينة الرياض** " جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ٢٠٠٦م.

- حسن شحاتة، وزينب النجار: معجم المصطلحات التربوية والنفسية - مراجعة: حامد عمار ٢٠٠٣ م ط١ القاهرة: الدار المصرية اللبنانية.
- أبو بكر محمد بن الوليد الفهري الطرطوشي: (٤٥١ هـ - ٥٢٠ م): سراج الملوك، ط ١،) حققه: محمد فتحي أبو بكر (، الدار المصرية اللبنانية، ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤م.
- المقريزي - إغاثة الأمة لكشف الغمة - دار الهلال - تقديم د / سعيد عبد الفتاح عاشور - القاهرة ١٩٩٠م.
- ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد: مقدمة ابن خلدون، تحقيق علي عبد الواحد وافي، ط ٣، دار النهضة القاهرة، مصر.
- محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، لجنة التأليف والترجمة والنشر - القاهرة - ١٩٦٨م.
- محمد المبارك: الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية / دار الفكر / دمشق - سوريا / ١٩٩٥م.
- ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي (السلطة القضائية) - دار النفائس - بيروت - لبنان ط١ / ١٣٩٨هـ - ١٩٧٨م.
- محمد بن يحيى بن أبي بكر المالقي الأندلسي: التمهيد والبيان في مقتل الشهيد عثمان: حققه د. محمود يوسف زايد، دار الثقافة، الدوحة، الطبعة الأولى، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.
- الإمام أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي: سيرة ومناقب عمر بن عبد العزيز (تحقيق: طه عبد الرؤف سعد) دار بن خلدون - الإسكندرية ط١ ١٤١٧هـ - ١٩٩٦م.
- حمدي عبد المنعم: ديوان المظالم (نشأته وتطوره واختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة) دار الشروق - بيروت - لبنان.
- علي بن حسن القرني: الحسبة في الماضي والحاضر (بين ثبات الأهداف وتطور الأسلوب) مكتبة الرشد - الرياض - السعودية ط٢/ ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م.

- أبو محمد عبد الله بن عبد الحكم: **سيرة عمر بن العزيز على ما رواه مالك بن أنس وأصحابه** - تحقيق أحمد عبيد - دمشق - مكتبة وهبة ١٣٧٢هـ.
- ابن سعد، أبو عبد الله محمد بن منيع البصري: **الطبقات الكبرى**، (تحقيق: إحسان عباس) دار صادر - بيروت، ١٩٦٨م.
- الإمام الحافظ عبد الرحمن بن أحمد بن رجب (٧٣٦ - ٧٩٥): **الذيل على طبقات الحنابلة**: (تحقيق : د/ عبد الرحمن بن سليمان العثيمين) ط١ مكة المكرمة - جامعة أم القرى - ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٥م - الناشر مكتبة العبيكان.
- ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين أحمد بن عبد الحليم (ت ٧٢٨ هـ)) **مجموع الفتاوى** (تحقيق : (عامر الجزائر وأنوار الباز) ، دار الوفاء ، المنصورة ، مكتبة العبيكان، الرياض ١٤١٨ هـ- ١٩٩٧ م.
- ابن زغيبة عز الدين : **المقاصد العامة للشريعة الإسلامية** - مطابع دار الصفوة للطباعة والنشر والتوزيع - القاهرة ط١ ١٤١٧هـ - ١٩٩٦م.
- الطاهر بن عاشور: **التحرير والتنوير**، الدار التونسية للنشر ١٩٨٤م.
- ابن حزم الأندلسي: **الأخلاق والسير، أو رسالة في مداواة النفوس وتهذيب الأخلاق والزهد في الرذائل**: (تحقيق: إيفا رياض) - دار ابن حزم.
- أحمد بن علي الخطيب البغدادي: **تاريخ بغداد** ، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ١٩٩٧م ، تحقيق مصطفى عطا.
- شمس الدين محمد بن أحمد الذهبي: **سير أعلام النبلاء** ، مؤسسة الرسالة ، بيروت - لبنان ، الطبعة السابعة ١٩٩٠م ، تحقيق: شعيب أرناءوط ، حسين الأسد.
- عبد القادر عودة: **التشريع الجنائي الإسلامي**، دار الكتاب العربي - بيروت - الطبعة والتاريخ (بدون).
- محمود بن إسرائيل ابن قاضي سماونه: **جامع الفصولين لقدوة الأمة وعمل الأئمة**، ط ١ ، الأزهرية، ١٣٠٠ هـ ، إبراهيم بن محمد بن سالم ابن ضويان: (ت ١٣٥٣ هـ).
- **تاريخ الأمم والملوك**: الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير : ، ط ١ ، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٧ هـ.

- رونق التحبير في حكم السياسة والتدبير: أبو القاسم محمد بن أبي العلاء ابن سماك: ، ط ١، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٤م.
- العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر: عبد الرحمن ابن خلدون: ، ط ٤، دار إحياء التراث، بيروت.
- الإصابة في تمييز الصحابة: ابن حجر، أبو الفضل أحمد بن علي بن محمد) ت ٨٥٢ هـ(: ، ط ١)تحقيق : علي محمد البجاوي (، دار الجيل ، بيروت ، ١٤١٢ هـ.
- الكامل في التاريخ : ابن الأثير: - دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٧م.
- الموسوعة الفقهية الكويتية: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية: ، ط ٢ ، دار السلاسل ، الكويت ، ١٤٠٤ هـ.
- ابن الأثير ، أبو السعادات المبارك بن محمد: النهاية في غريب الأثر:)تحقيق: أحمد الزاوي ومحمود الطناجي (المكتبة العلمية - بيروت، ١٣٩٩ هـ- ١٩٧٩م.
- ابن تيمية : الحسبة: ، ط ١، دار ابن حزم، بيروت، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٤ م.
- ، أبو علي الحسن)ت ١١٤٠ هـ (:كشف القناع عن تضمين الصناع: ابن رحال المعداني: ،)دراسة وتحقيق محمد أبو الأجفان (، ط ١ ، دار البشائر الإسلامية ، بيروت ، ١٩٩٦ م .
- وكيع، أبو بكر محمد بن خلف بن حيان) ت ٣٠٦ هـ(، أخبار القضاة: ط ١ - صححه وعلق عليه وخرج أحاديثه :عبد العزيز مصطفى المراغي (المكتبة التجارية الكبرى- مصر ١٣٦٦ هـ - ١٩٤٧م.
- أبو عبد الله محمد بن علي قاسم : بدائع السلك في طبائع الملك ابن الأزرق : ،) تحقيق : علي سامي النشار(، منشورات وزارة الأعلام ، العراق ، دار الحرية ، بغداد.
- العز بن عبد السلام ، عز الدين عبد العزيز السلمي)ت ٦٦٠ هـ (:شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال: ، ط ٢ ،) تحقيق : إياد خالد طباع (، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، دار الفكر ، دمشق ١٩٩٦م.

ـ ابن مفلح، أبو عبد الله شمس الدين محمد المقدسي)ت ٧٦٣ هـ (: **الآداب الشرعية والمنح المرعية** : ، توزيع رئاسة إدارات البحوث العلمية والإفتاء ، الرياض.

ـ أبو بكر محمد بن الوليد الفهري الطرطوشي:(٤٥١ هـ - ٥٢٠ م)، **سراج الملوك**: ط ١ ،) حققه : محمد فتحي أبو بكر (، الدار المصرية اللبنانية ، ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤م.

ـ ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبيس: **الصمت وآداب اللسان** : ، ط ١ (تحقيق: أبو إسحاق الحويني(دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤١٠ هـ.

ـ أحمد بن حنبل، أبو عبد الله الشيباني: **فضائل الصحابة** : ، ط ١، تحقيق وصي الله محمد عباس ـ مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤٠٣ هـ ـ ١٩٨٣ م ـ فضائل عبد الله بن عباس.

ـ **ابن عثيمين، محمد صالح** : شرح كتاب السياسة الشرعية،)تحقيق : صلاح السعيد) ، ط ١ ، مكتبة فياض ، المنصورة ١٤٢٦هـ ـ ٢٠٠٥م.

ـ الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد: **فضائح الباطنية** :(تحقيق: عبد الرحمن البدوي)، مؤسسة دار الكتب الثقافية، الكويت.

ـ ابن الجوزي ، أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد: **صفة الصفوة**: ، ط ٢، ٤ـ (تحقيق: محمود فاخوري ومحمد رواس قلعجي) دار المعرفة، بيروت، ١٣٩٩ هـ ـ ٨٨ـ ١٩٧٩م.

ـ أبو محمد عبد الملك المعافري (ت ٢١٣ هـ): **السيرة النبوية**: ، ط ١، (تحقيق وليد بن محمد سلامة وخالد بن محمد)، مكتبة الصفا، القاهرة ، ١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١م.

ـ ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل: **السيرة النبوية**: (تحقيق : مصطفى عبد الواحد) ، دار المعرفة ، بيروت ١٣٩٦ هـ - ١٩٧١م.

ـ أبو الأعلى المودودي: **الحكومة الإسلامية** ـ ترجمة : أحمد إدريس ـ الدار السعودية، جده، ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤م.

- ابن خلدون ، عبد الرحمن بن محمد : **مقدمة ابن خلدون** ، تحقيق علي عبد الواحد وافي ، ط ٣، دار النهضة القاهرة ، مصر .
- **المقريزي: إغاثة الأمة لكشف الغمة:** - دار الهلال - تقديم د / سعيد عبد الفتاح عاشور - القاهرة ١٩٩٠م.
- عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي، **قواعد الأحكام في مصالح الأنام** - بيروت: دار الكتب العلمية.
- **مسعود بن عمر التفتازاني** : شرح التلويح على التوضيح. القاهرة: مكتبة صبيح.
- أبو عبد الله القلعي: **تهذيب الرياسة وترتيب السياسة:** دار النشر / مكتبة المنار - الأردن - الزرقاء - الطبعة الأولى.
- د/ نبيل السمالوطي: **التنمية ومجتمع المعلومات في العالم العربي** - من سلسلة دراسات إسلامية ، الصادرة عن المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، القاهرة ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م.
- محمد صالح ابن عثيمين: **شرح كتاب السياسة الشرعية**،(تحقيق صلاح السعيد) ، ط ١ ، مكتبة فياض، المنصورة ، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥ م .
- الشيخ / محمد أو زهرة: **الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي** - دار الفكر العربي - القاهرة / ٢٠٠٦م.
- صبحي عبد المنعم محمد: **الحسبة في الإسلام بين النظرية والتطبيق** - دراسة مقارنة - دار رياض الصالحين - الفيوم جمهورية مصر العربية - ط١ / ١٤١٤هـ - ١٩٩٤م.
- زيد بن محمد الرماني: **منهج بن تيمية في الإصلاح الإداري** - دار الأصمعي للنشر والتوزيع - الرياض - السعودية ط١/ ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م
- عمر بن محمد بن عمر السماني: **نصاب الاحتساب:** (تحقيق: مريزن سعيد) / ٨٣ / دار مكتبة الطالب الجامعي/ مكة المكرمة/ دون تاريخ.
- حاجي خليفة: **كشف الظنون عن أسامي الكتب والفنون** (تحقيق: محمد شرف الدين بالتقايا) دار إحياء التراث العربي (تصوير من الطبعة القديمة الأصلية).

- خير الدين الزركلي: **الأعلام: قاموس تراجم لأشهر الرجال والنساء من العرب والمستعربين والمستشرقين**، الناشر : دار العلم للملايين - بيروت - الطبعة : الخامسة عشر - ٢٠٠٢م.
- ابن العماد، الإمام شهاب الدين أبي الفلاح عبد الحي بن أحمد بن محمد ابن العماد العكري الحنبلي الدمشقي (١٠٣٢هـ - ١٠٨٩هـ) **شذرات الذهب في أخبار من ذهب**، دار بن كثير - بيروت.
- شمس الدين محمد بن عبد الرحمن السخاوي (٨٣١ - ٩٠٢هـ(**الضوء اللامع لأهل القرن التاسع** - الناشر: دار الجيل - الطبعة الأولى (١٤١٢هـ / ١٩٩٢م).
- ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبيس، **الصمت وآداب اللسان**، ط ١ (تحقيق: أبو إسحاق الحويني(دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤١٠ هـ.
- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر)ت ٧٧٤ هـ(: **البداية والنهاية**، ط ١،) تحقيق: علي الشيري (، دار إحياء التراث، بيروت ، ١٤٠٨ هـ- ١٩٨٨م.
- أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصبهاني: **حلية الأولياء وطبقات الأصفياء** - الناشر : دار الكتاب العربي – بيروت الطبعة الرابعة ، ١٤٠٥هـ.
- يوسف بن حسن بن عبد الهادي المبرد (المتوفى : ٩٠٩هـ): **محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** (تحقيق: عبد العزيز بن محمد بن عبد المحسن) الناشر : عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة النبوية، المملكة العربية السعودية الطبعة : الأولى، ١٤٢٠هـ/ ٢٠٠٠ م.

عاشراً: الأبحاث والندوات والمجلات والصحف:

- د/ ماجد راغب الحلو: **الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة** ، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول ((الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)) في الفترة من ٢٦ - ٢٨ إبريل ٢٠٠٣م.

- خير الدين الزركلي: **الأعلام: قاموس تراجم لأشهر الرجال والنساء من العرب والمستعربين والمستشرقين**، الناشر : دار العلم للملايين - بيروت - الطبعة : الخامسة عشر - ٢٠٠٢م.

- ابن العماد، الإمام شهاب الدين أبي الفلاح عبد الحي بن أحمد بن محمد ابن العماد العكري الحنبلي الدمشقي (١٠٣٢هـ - ١٠٨٩هـ) **شذرات الذهب في أخبار من ذهب**، دار بن كثير - بيروت.

- شمس الدين محمد بن عبد الرحمن السخاوي (٨٣١ - ٩٠٢هـ(**الضوء اللامع لأهل القرن التاسع** - الناشر: دار الجيل - الطبعة الأولى (١٤١٢هـ/ ١٩٩٢م).

- ابن أبي الدنيا، أبو بكر عبد الله بن محمد بن عبيد بن أبيس، **الصمت وآداب اللسان**، ط ١ (تحقيق: أبو إسحاق الحويني(دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤١٠ هـ.

- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر)ت ٧٧٤ هـ(: **البداية والنهاية**، ط ١،) تحقيق: علي الشيري (، دار إحياء التراث، بيروت ، ١٤٠٨ هـ- ١٩٨٨م.

- أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصبهاني: **حلية الأولياء وطبقات الأصفياء** - الناشر : دار الكتاب العربي - بيروت الطبعة الرابعة ، ١٤٠٥هـ.

- يوسف بن حسن بن عبد الهادي المبرد (المتوفى : ٩٠٩هـ): **محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** (تحقيق: عبد العزيز بن محمد بن عبد المحسن) الناشر : عمادة البحث العلمي بالجامعة الإسلامية، المدينة النبوية، المملكة العربية السعودية الطبعة : الأولى، ١٤٢٠هـ/ ٢٠٠٠ م.

عاشراً: الأبحاث والندوات والمجلات والصحف:

- د/ ماجد راغب الحلو: **الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة**، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول ((الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)) في الفترة من ٢٦ - ٢٨ إبريل ٢٠٠٣م.

- د/ علي السيد الباز : **الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية**، بحث منشور ضمن أعمال المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول ((الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)) في الفترة من ٢٦ - ٢٨ إبريل ٢٠٠٣م.
- د/ محمد المتولي: **إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية**، ضمن أبحاث المؤتمر العلمي الأول " الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية " المنعقد بأكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣م.
- إيمان عبد المحسن زكي: **الحكومة الالكترونية مدخل إداري متكامل** - منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات(٤٥٧)، مصر، ٢٠٠٩م.
- ألفنسو عزيز: " **الوطن العربي و مواجهة تحديات العولمة** " بحث مقدم إلى ندوة العولمة و العالم العربي، القاهرة، ص ٧ – من ١٧-١٨ مايو ٢٠٠٠م.
- أ.د شوقي دنيا أستاذ الاقتصاد بكلية التجارة جامعة الأزهر: **الخصخصة وتقليص دور القطاع العام - موقف الاقتصاد الإسلامي** - بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي الذي تنظمه كلية الشريعة – جامعة أم القرى مكة المكرمة مارس ٢٠٠٣م.
- د/ عطية حسن أفندي " **الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة** " بحث مقدم لندوة الفساد والتنمية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٩م.
- صلاح سالم زرنوقة: **تحليل قضايا الفساد في مصر : الفساد و التنمية : الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية**، تحرير: مصطفي كامل السيد، وصلاح سالم زرنوقة (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية ، ١٩٩٩م.
- حسين حسين شحاتة: " **المنهج الإسلامي للرقابة على التكاليف** " بحث مقدم لندوة الإدارة في الإسلام، جامعة الأزهر ، صفر ١٤١١هـ / سبتمبر ١٩٩٠م.

- الإدارة العامة للبحوث والتدرب - الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي: الجهاز المركزي للمحاسبات إعداد/ محمد محمد فائق - وكيل الجهاز سابقاً ٢٠٠٦م.
- فيصل عبد الرحمن الشايجي: الجهاز الفني المركزي لمشروع تطبيق التكنولوجيا في الأعمال الحكومية، بحث منشور في كتاب: الحكومة الإليكترونية، رؤية وحقيقة - الصادر عن وكالة الأنباء الكويتية (كونا) القسم الاقتصادي ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م.
- جوستاف جونسون: الحكومة الإلكترونية والقانون الإداري - بحث قدم إلى مؤتمر الكويت الأول حول الحكومة الإليكترونية في الفترة من ١٣-١٥ أكتوبر ٢٠٠٣م.
- سامي محمد صدقي: دراسة العائد والتكلفة لمشاريع الحكومة الإلكترونية - بحث مقدم إلى ندوة الحكومة الإلكترونية الواقع والتحديات المنعقدة في مسقط ٢٠٠٣م WWW.araburban.org
- منصور فرح: التجارة الإلكترونية في الوطن العربي: الوضع الراهن والآفاق المستقبلية، بحث مقدم لندوة العلوم والتكنولوجيا في الوطن العربي: الواقع والطموح عمان ٣٠-٣١/ ١٠/ ٢٠٠١م، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة العربية الأولى ٢٠٠٣م.
- د/ محمد المتولي: إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ضمن أبحاث المؤتمر العلمي الأول " الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية " المنعقد بأكاديمية شرطة دبي ٢٠٠٣م.
- د/ على لطفي/ رئيس مجلس الوزراء الأسبق : الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق العملي: بحث مقدم إلى مؤتمر الحكومة الإلكترونية السادس " الإدارة العامة الجديدة والحكومة الإلكترونية " الذي تنظمه المنظمة العربية للتنمية الإدارية دبي ٩-١٢ ديسمبر ٢٠٠٧م.
- د/ محمد محمد الرومي: الدور التاريخي لديوان الخدمة المدنية في الحكومة الإليكترونية في الكويت، بحث منشور في كتاب: الحكومة

الإلكترونية رؤية وحقيقة الصادر عن وكالة الأنباء الكويتية (كونا) عام ١٤٢٣هـ، ٢٠٠٢م.

- يوسف خليفة اليوسف: دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط ٢ / ٢٠٠٦م.
- الأستاذ الدكتور/ عبد الهادي محمد زارع: الإسلام والتقدم العلمي " تأصيل وتطبيق "، بحث منشور بمجلة البحوث الفقهية والقانونية، الصادرة عن كلية الشريعة والقانون بدمنهور - العدد السادس عشر ، الجزء الثاني ١٤٢٢هـ - ٢٠٠١م.
- د/ ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الرابعة عشرة ، العدد الأول ١٩٧٥م مطبعة جامعة الإسكندرية.
- د/ عبد الوهاب محمد الظفيري: التأثيرات الاجتماعية الإيجابية والسلبية على استخدام الحكومة الإلكترونية - بحث مقدم للحلقة النقاشية التي عقدت في الكويت بتاريخ ٧ يناير ٢٠٠٣م.
- د/ فؤاد عبد الله العمر: مراحل تطور البيروقراطية في الكويت (دراسة مقارنة مع دول الخليج) ، ذات السلاسل ١٩٩٦م.
- د/ حام إسماعيل العاني: انتشار المصطلح العلمي بالانترنت، دمشق، دراسة: مجمع اللغة العربية ،مجلة العلوم والتقنية ١٤٢٣ هـ ،العدد ٦٤.
- عادل بن أحمد الشلقان: الفساد الإداري في المؤسسات العامة والمشكلة والحل، مجلة البحوث التجارية، جامعة الزقازيق، المجلد الخامس والعشرون العددان الأول والثاني، يناير ويوليه ٢٠٠٣م.
- د/ عبد الباسط عبد المعطي: في مقاله بالمجلة الجنائية القومية تحت عنوان : "بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية " في العدد الثاني سنة ١٩٨٥م.
- عواطف عبد الرحمن : شؤون عربية - القاهرة - جريدة الأهرام - العدد ٤١٦٧٢، ٩ يناير ٢٠٠١م.

- د/ محمود خليل: " العولمة والسيادة: إعادة صياغة وظائف الدولة "، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية. كراسات إستراتيجية، العدد١٣٦ ، القاهرة، شباط ٢٠٠٤م.
- تقرير لجنة النزاهة والشفافية، وزارة التنمية الإدارية، جمهورية مصر العربية، البنك الدولي للإنشاء والتعمير: " الحد من الفساد والتفرقات التحكيمية للدولة " مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة،١٩٩٧ م.
- محمد عثمان علي حجازي: تقنية المعلومات - الفرص والتحديات بالوطن العربي "، مجلة البحوث التربوية عدد٣، ربيع الثاني ١٤٢٣هـ - يونيو ٢٠٠٢م.
- د/ حسين نصار: مجلة العربي: اللغة العربية وتحديات عصر العولمة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت، العدد ٥٠٣ - اكتوبر ٢٠٠٠م.
- محمد صدام جبر: الموجة الإلكترونية القادمة: الحكومة الإلكترونية، مجلة الإداري عدد ٩١ - ٢٠٠٢م سلطنة عمان: معهد الإدارة العامة.
- حنان الصادق: التقنيات المعلوماتية - الرياض، مجلة المعلوماتية، العدد ٢٠، الرياض، التطوير التربوي ،وزارة التربية والتعليم ١٤٢٨ هـ.
- سعد علي بكري: صناعة المعلومات وآفاق المستقبل، مجلة العلوم والتقنية، العدد ٦ - ١٤٢٣هـ.
- حشمت قاسم: الاتصال العلمي في البيئة الالكترونية - الرياض، مجلة الملك فهد١٤٢٣ هـ.
- نجم عبود نجم: الإدارة الالكترونية ومقولة نهاية الإدارة - الإمارات العربية المتحدة، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، مجلد ٩، العدد ٤، المعهد الدولي للعلوم الإدارية ٢٠٠٤م.
- مبروكة عمر محيرق: فاعلية الاتصالات في نقل المعلومات، دراسة تحليلية، مجلة اعلم، العدد الأول، مركز الفهرس العربي الموحد٢٠٠٧ م.

- أحمد عبد الله الغرابي: الحكومة التي لا تنام ..ضرورة لافاق المستقبل، علوم وتقنية، ثورة معلوماتية ونافذة خدمات الكترونية، مجلة هلا وسهلا ٢٠٠٦م.
- ديفيد براون: الحكومة الالكترونية والإدارة العامة - المجلة الدولية للعلوم الإدارية، مجلد ١٠ - عدد ١.
- نائل عبد الحافظ العواملة: نوعية الإدارة والحكومة الإلكترونية في العالم الرقمي دراسة استطلاعية - مجلة الملك سعود، مجلد١٥.
- محمد صدام جبر: الموجه الإلكترونية القادمة: الحكومة الإلكترونية: مجلة الإداري، عدد ٩١، ٢٠٠٢م.
- نائل عبد الحفيظ العواملة: الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة في دولة قطر، مجلة دراسات - عمان: الجامعة الأردنية، العلوم الإدارية، ٢٠٠١ م مجلد ٢٩، عدد١.
- علي حسين باكير: المفهوم الشامل لتطبيق الحكومة الإلكترونية، مجلة آراء حول الخليج، عدد ٢٣، آب ٢٠٠٦ م، الإمارات: مركز الخليج للأبحاث.
- محمود عبد الفضيل: " مفهوم الفساد ومعاييره"، مجلة المستقبل العربي، ع٣٠٩، ٢٠٠٤م.
- عاصم الأعرجي: "الفساد الإداري"، مجلة الاقتصادي ،ع١، ١٩٨٥م.
- أحمد إبراهيم أبو سن: استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب (أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية) الرياض. المجلد ١١ العدد ٢١- ١٤١٧هـ.
- د/ محمد عثمان شبير: إحياء وتطوير مؤسسة الحسبة: / مقال منشور في سلسلة كتاب الأمة / منشورات وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية / قطر/ ٨٧ / ١٤٢٣ هـ.
- أحمد بن عبد الرحمن الشميمري: مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية عدد(٥٧).
- السر في المهن الطبية ": مجلة البحوث الفقهية المعاصرة - العدد العشرون ١٩٩٤م.

- علي داود الجفال: أخلاقيات الطبيب مسؤوليته وضمانه الأحكام المتعلقة ببعض الأمراض المستعصية، مجلة مجمع الفقه الإسلامي، مجلد (٢) (١٦٦٧٢).

- عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي: الواسطة في الإدارة "الوقاية والمكافحة"، الرياض، المجلة العربية للدراسات الأمنية عدد ١٩.

- نائل عبد الحفيظ العواملة: الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة في دولة قطر، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مج ٢٩، ع ١.

- نادية حبيب أيوب: نموذج عام لنظام المعلومات الاستراتيجي، مجلة الملك سعود للعلوم الإدارية ١٩٩٦م مج ٨، ع٤.

- نعيمة حسن رزوقي: اقتصاديات الأفكار في بيئة الفضاء الإلكتروني، مجلة آفاق اقتصادية ٢٠٠١م.

- مجد علوان: النقد الإلكتروني - مجلة المعلوماتي ٢٠٠٠م عدد (٩٣).

- طوني عيسى: مستوى جاهزية لبنان للوصل إلى الحكومة الالكترونية - مجلة المعلوماتي، ٢٠٠٠م عدد (٩٤).

- الحكومة الإليكترونية ضد البيروقراطية: مقال بجريدة الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ١٢/ ٢/ ٢٠٠١م - تحقيق ألفت إبراهيم.

- خضر عباس عطوان: " للفساد الإداري استحقاقات اجتماعية وسياسية ثقيلة "، جريدة الزمان، عدد ١٨٠٩ - ٢٠٠٤م.

- أحمد صقر عاشور: " نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد الإداري"،نشرة أخبار الإدارة ،ع٢٦ ،١٩٩٩م.

- محمد متولي: تأهيل الكوادر البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية، ٢٠٠٣م على موقع: WWW.araburban.org

- علي حسون الطائي: الحكومة الإلكترونية : واقعها وآفاق تطبيقها في العراق - موقع صحيفة الصباح:

www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=copy&sid

=٨٢٧٨ ١١/١١/١٤٢٨

ـ مهندس/ هيثم صالح الفارس: من تخزين المعلومات إلى بوابة المعلومات ـ صوت الحكومة الإليكترونية في الكويت، العدد الأول ١٥/ ٩/ ٢٠٠٣م.
ـ جلال معوض: الفساد في الدول النامية ـ دراسات عربية ـ العدد ٤/ ١٩٨٧م.
ـ حسنين توفيق إبراهيم: الإنترنت والأمن: تحديات جديدة على مشارف القرن القادم، مجلة الفكر الشرطي ١٤١٩هـ الإمارات العربية المتحدة: الشارقة.
ـ برهان غليون: الوطن العربي أمام تحديات القرن الواحد و العشرين: "تحديات كبيرة وهمم صغيرة" المستقبل العربي، بيروت، العدد ٢٣٢، ١٩٩٨م.
ـ محمد فتحي عبد الهادي : النفاذ إلى المعلومات العلمية والتقنية على الانترنت، دراسة استكشافية، المؤتمر ١٨ للاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات، جلة، وزارة الثقافة ٢٠٠٧م.
ـ د/ طوني عيسى: الركائز القانونية والتنظيمية للإدارة الإليكترونية ـ ورقة عمل قدمت إلى مؤتمر الكويت الأول حول الحكومة الإليكترونية، في الفترة من ١٣ ـ ١٥ أكتوبر ٢٠٠٣م.
ـ عبد الله بلوناس: رؤية اقتصادية للفساد: أسبابه ونتائجه وطرق معالجته، في المؤتمر العربي الثالث في الإدارة، أكتوبر ٢٠٠٢م : بيروت.
ـ د/ فرناس عبد الباسط البنا: التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية منهجا وتطبيقا / وقائع ندوة النظم الإسلامية: أبو ظبي ١٩٨٤م، نشرت في الرياض: مكتب التربية العربي لدول الخليج، ١٩٨٧ م.، ج ١.
ـ محمود عبد الفضيل: الفساد والحكم في البلاد العربية، الندوة الفكرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ٢٠٠٥م.
ـ محمد عبد الوهاب الطاهر: الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي / وقائع ندوة النظم الإسلامية: أبو ظبي ١٩٨٤ م. نشرت في الرياض: مكتب التربية العربي لدول الخليج، ١٩٨٧ م.

- الأمم المتحدة ١٩٨٩م - ندوة الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية المنعقدة في لاهاي لدائرة التعاون الفني للتنمية (نيويورك) ومركز التنمية (فيينا)، ترجمة نادر أبو شيخة - المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- الأمم المتحدة: مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٤٩ ، الرقم ٤٢١٤٦ .
- مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة: القاهرة ٢٩ - إبريل - ١٩٩٥م وثيقة رقم ١٤ / ١٦٩.
- آدم نوح القضاة: المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد " نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري والتعامل مع تبعاته " الرياض ١٠ - ١٢ / ١٤٢٤هـ الموافق ٦ - ٨ / ٢٠٠٣م.
- حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق - ورقة عمل قدمت إلى المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، الرياض، السعودية ٢٠٠٩م.
- نادية أيوب: الإدارة الإلكترونية: الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة - الملتقى الإداري الثاني، الرياض: الجمعية السعودية للإدارة ١٦ - ١٧ محرم ١٤٢٥ هـ.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: " الفساد والحكم الرشيد " ، مكتب السياسات الإنمائية، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم ، ورقة عمل رقم (٣)، نيويورك ، تموز ، ١٩٩٧م.
- رأفت عبد الباقي رضوان: الإدارة الإلكترونية: الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة - الملتقى الإداري الثاني، الرياض: الجمعية السعودية للإدارة ١٦ - ١٧ محرم ١٤٢٥ هـ.
- محمود أبو سميرة : الحكومة الإلكترونية : التجربة المصرية، ندوة الحكومة الإلكترونية تطبيقات وممارسات ، قطر الدوحة ٢٠٠١ م.
- جريدة العالم اليوم: القاهرة الصادرة بتاريخ ٣٠/ ٦/ ٢٠٠٣م.
- جريدة عالم اليوم : القاهرة الصادرة بتاريخ ٥/ ٨/ ٢٠٠٣م.
- جريدة الأهرام المصرية: الصادرة بتاريخ ٣١/ ١/ ٢٠٠٣م، السنة ٢٧ العدد الأسبوعي ٢٤٢٤.

- جريدة الأهرام المصرية: في عددها الصادر بتاريخ ٨/ ٣/ ٢٠٠٢م.
- جريدة الأهرام في عددها رقم ٤٢٤٢٤ للسنة ٢٧ بتاريخ ٣١/ ١/ ٢٠٠٣م.
- جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ٣/ ١/ ٢٠٠٢م.
- جريدة القبس الكويتية الصادرة بتاريخ ٤/ ٣/ ٢٠٠٣م السنة ٣٢ العدد ١٠٦٧.
- جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ٢٦/ ٣/ ٢٠٠٢م.
- جريدة القبس الكويتية في عددها رقم ١٠٩٢٣ الصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ٢٠٠٣م.
- جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر ٢٠٠٢م.
- مجلة التقرير الدولي: الصادرة في نوفمبر ١٩٨٢م .

حادي عشر: مواد قانونية وأحكام:

- المحكمة الإدارية العليا – طعن رقم ١٦٠٦ لسنة ١٩٩٨م ٣١ ق ١٤/ ٥/ ١٩٩٨م.
- مواد القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات – الجريدة الرسمية – العدد ٢٣ تابع في ٩/ ٦/ ١٩٨٨م.
- المذكرة الإيضاحية لقانون ديوان المحاسبة رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ م المقدمة للبرلمان من مكرم عبيد وزير المالية آن ذاك، الوقائع المصرية العدد ١٥٧ بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٤٢م.
- اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد ، نيورك ٢٠٠٣م.

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
الإهداء	٥
المقدمة..	٧
منهج البحث	١٠
أقسام البحث	١٢
الفصل التمهيدي	
مفهوم الإدارة العامة الإليكترونية وأهميتها وخصائصها	١٥
المبحث الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية ودوافع التحول إليها......	١٧
المطلب الأول: الإدارة العامة بين المفهوم التقليدي والمفهوم الإلكتروني	١٧
المطلب الثاني: دوافع التحول إلى أسلوب الإدارة العامة الالكترونية	٢٦
المبحث الثاني: الفرق بين الإدارة الإلكترونية وغيرها من الإدارات.	٣٧
المطلب الأول: الفرق بين الإدارة الإلكترونية والإدارة التقليدية..	٣٧
المطلب الثاني: الفرق بين الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية	٤٢
المبحث الثالث: أهمية الإدارة العامة الإلكترونية	٤٧
المبحث الرابع: خصائص الإدارة العامة الإلكترونية	٥١
الباب الأول	
الفساد الإداري ومظاهره ووسائل مواجهته	٥٧
الفصل الأول: مفهوم الفساد الإداري ومنافذه	٥٩
المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري في الفقه الإسلامي ونظام الإدارة المعاصرة	٦٣
المطلب الأول: مفهوم الفساد في اللغة واصطلاح الفقهاء	٦٣
المطلب الثاني: مفهوم الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة.	٦٦

المبحث الثاني: مداخل الفساد الإداري ٧٠
المطلب الأول: مداخل الفساد الإداري في النظام المعاصر........ ٧٠
المطلب الثاني: مداخل الفساد الإداري في النظام الإسلامي ٨٠
المبحث الثالث: أسباب الفساد الإداري وآثاره ٩٣
المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري ٩٣
المطلب الثاني :آثار الفساد الإداري ١٠٨
الفصل الثاني: مظاهر الفساد الإداري ١٢١
المبحث الأول: الانحرافات التنظيمية ١٢٤
المطلب الأول: مفهوم الانحرافات التنظيمية ١٢٤
المطلب الثاني: مظاهر الانحرافات التنظيمية وموقف القانون والفقه الإسلامي منها ١٢٥
المبحث الثاني: الانحرافات السلوكية........ ١٦٣
المطلب الأول: مفهوم الانحرافات السلوكية ١٦٣
المطلب الثاني: مظاهر الانحرافات السلوكية ١٦٤
المبحث الثالث: الانحرافات الجنائية ١٧٥
المطلب الأول: مفهوم الانحرافات الجنائية ١٧٦
المطلب الثاني: مظاهر الانحرافات الجنائية ١٧٩
الفصل الثالث: وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري ٢٠٧
المبحث الأول: وسائل مواجهة ومحاربة الفساد الإداري في الفقه الإسلامي ٢١٠
المبحث الثاني: وسائل موجهة ومحاربة الفساد الإداري في نظام الإدارة المعاصرة ٢٥٩
المطلب الأول: أجهزة الرقابة ٢٥٩
المطلب الثاني: التشريعات التي لها صلة بمكافحة الفساد في مصر ٢٩٢

الباب الثاني
التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة
الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد الإداري ٢٩٧
الفصل الأول: التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية ٢٩٩
المبحث الأول: أهمية التحول من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الإلكترونية ٣٠٥
المطلب الأول: أهمية التحول نحو الإدارة الإلكترونية ٣٠٥
المطلب الثاني: مبررات التحول نحو الإدارة الإلكترونية ٣٠٧
المطلب الثالث: مجالات تطبيق الإدارة الإلكترونية ٣٠٨
المطلب الرابع: منظومة الإدارة الإلكترونية ٣٠٩
المطلب الخامس: استراتيجيات وخطط تأسيس الإدارة الإلكترونية ٣١٠
المبحث الثاني: دواعي التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية ومراحل تطبيقها ٣١٣
المطلب الأول: دواعي التحول نحو الإدارة الإلكترونية ٣١٣
المطلب الثاني: مراحل تطبيق الإدارة الإلكترونية ٣١٥
المبحث الثالث: موقف الفقه الإسلامي من تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكتروني ٣١٨
المطلب الأول: فكرة الإدارة الإلكترونية لا تتعارض مع نصوص القرآن والسنة ٣١٩
المطلب الثاني: موقف الفقه الإسلامي من التعامل بالوسائل الإلكترونية ٣٢٤
الفصل الثاني: الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها في تحقيق الشفافية ومحاربة الفساد الإداري ٣٢٩

المبحث الأول: الإدارة الإلكترونية وتيسير الأعمال والارتقاء بكفاءة أدائها ٣٣٣
المطلب الأول: تسهيل المعاملات اليومية للأفراد ٣٣٣
المطلب الثاني: أثر النظام الإلكتروني على الارتقاء بكفاءة أداء الإدارة ٣٤٥
المبحث الثاني: الدور الرقابي للإدارة الإلكترونية وأثره في محاربة الفساد ٣٥٣
المطلب الأول: الرقابة الإلكترونية ٣٥٣
المطلب الثاني: خصائص نظم الرقابة الالكترونية ٣٥٨
المطلب الثالث: موقف الفقه الإسلامي من الرقابة الإلكترونية .. ٣٦١
الفصل الثالث: متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية ومعوقاتها ٣٦٣
المبحث الأول: متطلبات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية ٣٦٦
المطلب الأول: المتطلبات الإدارية ٣٦٦
المطلب الثاني: المتطلبات البشرية ٣٦٨
المطلب الثالث: المتطلبات التقنية ٣٦٩
المطلب الرابع: المتطلبات الأمنية ٣٩٦
المبحث الثاني : معوقات تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية ٣٩٨
المطلب الأول: المعوقات الإدارية ٣٩٨
المطلب الثاني: المعوقات التقنية ٤٠٢
المطلب الثالث: المعوقات البشرية ٤٠٨
المطلب الرابع: المعوقات المالية ٤١٠
المبحث الثالث: موقف الفقه الإسلامي من معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية ٤١٢
الخاتمة ٤١٧
التوصيات ٤٢١

فهارس الكتاب ٤٢٥
فهـرس الآيات القرآنية.. ٤٢٧
فهرس الأحاديث النبوية.. ٤٣١
فهرس المراجع والمصادر ٤٣٥
فهرس الموضوعات ٤٧٧

تم بحمد الله



ISBN 978-977-379-256-0